

# Toegang in drievoud

DOCUMENTATIECENTRUM  
NEDERLANDSE POLITIEKE  
PARTIJEN



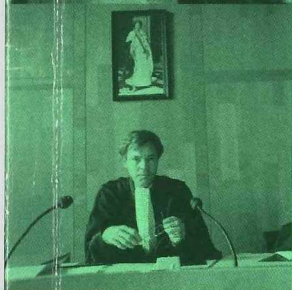
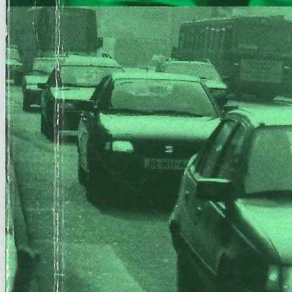
**D66**  
*democraten*

WETENSCHAPPELIJK  
BUREAU D66

***een pleidooi  
voor  
actualisering van  
de democratische  
rechtsstaat***

**Arthur Docters van Leeuwen,  
Theo Hooghiemstra, Erwin Muller,  
Carel Tielenburg en Christiaan de Vries**

***Studie in het kader van het  
project Sociaal-Liberale  
Perspectieven***



# **Toegang in drievoud**

**een pleidooi voor actualisering van de  
democratische rechtsstaat**

*Studie in het kader van het project  
Sociaal-Liberale Perspectieven*

Arthur Docters van Leeuwen, Theo Hooghiemstra,  
Erwin Muller, Carel Tielenburg en Christiaan de Vries

Zomer 2002  
Den Haag



Arthur Docters van Leeuwen e a , *Toegang in drievoud, een pleidooi voor actualisering van de democratische rechtsstaat*

ISBN 90-6713-035-4

© 2002 Wetenschappelijk Bureau Democraten 66, Den Haag

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever

Uitgever Wetenschappelijk Bureau Democraten 66, Noordwal 10, 2513 EA Den Haag

Realisatie Drukkerij Uleman – De Residentie, Zoetermeer

Foto's Marcel Minée - Den Haag

# Inhoudsopgave

Ten geleide . . . . .	5
Voorwoord . . . . .	7
1 Verantwoordelijkheid als complement van vrijheid	9
1 1 Het huidige huis van de democratische rechtsstaat . . . . .	9
1 2 Het huidige huis in een netwerkmaatschappij . . . . .	10
1 2 1 Bestuurlijke vervlechting en netwerken . . . . .	12
1 2 2 Participatie en verantwoording . . . . .	13
1 2 3 Legitimiteit en gezag in de globale netwerkmaatschappij	14
1 2 4 Veiligheid en instabiliteit . . . . .	15
1 3 De bijdrage van het recht aan een rationaliteit van de netwerksamenleving	16
1 4 Wat betekent de netwerkmaatschappij voor de democratische rechtsstaat?	19
1 4 1 Het concept van de levenskansen	20
1 4 2 Het perspectief van de burger toegang in drievoud	21
2 Over de cultuur van de rechtsstaat	23
2 1 Inleiding . . . . .	23
2 2 Een rechtsfilosofische reflectie . . . . .	23
2 3 Kenmerken van de cultuur van de rechtsstaat . . . . .	25
2 4 De netwerkmaatschappij en de democratische rechtsstaat . . . . .	26
2 5 De rechtsstaat als cement van de publieke gemeenschap . . . . .	27
2 6 Het leerplan van de rechtsstaat . . . . .	29
2 7 Samenvattend, de waarde van een leerplan voor de rechtsstaat . . . . .	32
3 Praktijkvoorbeelden	33
3 1 Inleiding . . . . .	33
3 2 Volksgezondheid . . . . .	33
3 2 1 Toegang tot volksgezondheid . . . . .	33
3 2 2 Deelname aan de besluitvorming . . . . .	34
3 2 3 Verhouding tussen normstelling en normontwikkeling . . . . .	35

3 3	Wonen	35
3.3 1	Toegang tot wonen	35
3 3 2	Deelname aan de besluitvorming	37
3 3 3	Verhouding tussen normstelling en normontwikkeling	39
3 4	Internet	40
3 4 1	Toegang tot internet	40
3 4 2	Deelname aan de besluitvorming	41
3 4 3.	Verhouding tussen normstelling en normontwikkeling	41
3.5.	Veiligheid.	43
3 5 1	Toegang tot veiligheid	43
3.5 2	Deelname aan de besluitvorming	43
3 5 3	Verhouding tussen normstelling en normontwikkeling	44
3 6	Mobiliteit	46
3 6.1	Toegang tot mobiliteit.	46
3 6.2	Deelname aan de besluitvorming	48
3 6.3	Verhouding tussen normstelling en normontwikkeling	49
4	Zeven perspectieven	51
Noten		57
Literatuurlijst		59
Over de auteurs		63

## Ten geleide

‘Toegang in drievoud – een pleidooi voor actualisering van de democratische rechtsstaat’ is de titel van de vijfde uitgave in de reeks Sociaal-Liberale Perspectieven die wordt uitgegeven onder auspiciën van de Tweede Kamerfractie, de Programmacommissie en het Wetenschappelijk Bureau (SWB) van D66. De auteurs zijn verantwoordelijk voor de inhoud van dit Perspectief.

Nederland heeft zich ontwikkeld tot een netwerksamenleving. In vorige eeuwen beperkten oude, vaste verbanden – het bekende zuilensysteem – de belevingswereld en de actieradius van de burgers. In onze ontzuilde, geïndividualiseerde samenleving richten mensen zich bij elke activiteit naar eigen inzicht op een bepaalde organisatie, markt of groepering. Dit maakt de samenleving een stuk dynamischer en gevarieerder, maar ook hectischer en onsamenhangender. De voortschrijdende globalisering en digitalisering, alsmede de vervlechting van de publieke en private sector versterken dat beeld nog eens. Des te belangrijker is de waarborg dat een ieder volgens op democratische wijze vastgestelde normering tot zijn recht kan komen en zijn recht kan krijgen. Maar is daarvan sprake?

Op deze en andere vragen geven de auteurs in de voor u liggende tekst op heel systematische wijze antwoord. In het eerste, algemeen-theoretische deel (hoofdstuk 1 en 2) wordt een kader ontvouwd dat als toetsingsmechanisme kan worden gehanteerd bij de beoordeling van de democratisch-rechtsstatelijke stand van zaken op verschillende maatschappelijke themavelden. Centraal daarbij staat de toegang van de burgers tot de voorzieningen van de democratische rechtsstaat, tot de politieke besluitvorming en tot de normontwikkeling. In het tweede deel van deze studie (hoofdstuk 3) worden deze criteria toegepast op vijf concrete themavelden. In het afsluitende deel (hoofdstuk 4) wordt het betoog toegespitst op zeven perspectieven die als leidraad kunnen fungeren voor verdere discussie en politieke stellingname.

Erik Dees  
*Coordinator politiek-wetenschappelijk werk  
Wetenschappelijk Bureau D66*



# Voorwoord

Dé rechtsstaat bestaat niet. Het is immers niet meer dan een verwijzing naar een complex van gedachtenconstructies en praktijken – grondrechten, democratie, beginselen van behoorlijk bestuur, zorgvuldigheid in het maatschappelijk verkeer – waarvan we hopen dat ze ons gedrag jegens elkaar beïnvloeden. Toch praten we over de rechtsstaat alsof het iets tastbaars is, ook hier weer, in dit boekje. Ik denk dat we zulke beelden gebruiken omdat we heel graag willen dat de rechtsstaat een sterk huis is, waarin we ons beschermd weten.

Maar om die rechtsstaat te behouden en verder te ontwikkelen moeten we ons afvragen: wat produceert die rechtsstaat eigenlijk? Welke krachten beïnvloeden nu het grote complex van gedragsverwachtingen dat we rechtsstaat noemen? We beschouwen de democratie als fundament voor het huis van de rechtsstaat. Kunnen we zelf invloed hebben op die krachten? Ook nu nog, nu we van alle kanten aanvoelen dat er aan die democratie wel wat mag gebeuren? En hoe dan? Op dat soort vragen gaat dit boekje in.

Dit boekje is onder meer een verslag van de inspirerende discussies en gedachtenontwikkeling van de gezamenlijke auteurs. Daarbij is niet alleen aandacht besteed aan de theoretische kant, maar juist ook aan voorbeelden uit de praktijk. En daar blijft het niet bij. We geven ook de richting voor oplossingen aan.

Arthur Docters van Leeuwen

voorzitter van de SWB-projectgroep democratische rechtsstaat





# Hoofdstuk 1

## Verantwoordelijkheid als complement van vrijheid

Hoe weet de burger over vijftien jaar dat hij in een democratische rechtsstaat leeft? De maatschappij is in beweging. De ontwikkelingen gaan snel, zowel op het nationale als het internationale podium. Hoe zal in dat licht het gebouw van de rechtsstaat er over vijftien jaar uit zien? Welke aanpassingen zijn nodig? Is dat nog wel één gebouw? Waarop moeten we focussen? Wat moet het referentiekader vormen bij het denken over de noodzakelijke veranderingen?

In dit hoofdstuk geven we een eerste uiteenzetting van het antwoord op deze vragen. Wij bieden u een rondleiding door het huidige huis van de rechtsstaat. Waarna we de entourage van de netwerkmaatschappij zullen verkennen. Om ten slotte drie toegangsrechten vanuit het perspectief van de burger te formuleren, als oriëntatiepunten voor een actualisering van de rechtsstaat.

### 1.1. *Het huidige huis van de democratische rechtsstaat*<sup>1</sup>

Dé rechtsstaat bestaat niet. Dat wil zeggen, het ideaal bestaat niet in de realiteit. De moderne rechtsstaat kan beschreven worden als een herenhuis, naar beginselen gebouwd en gevuld met argumenten. Voor democraten vormt de rechtsstaat een dominant referentiepunt. Ze vormt het referentiepunt voor de handhaving van de rechtsorde en als zodanig voor een democratische samenleving. Dat is met name van belang in een tijd waarin de dingen met welhaast adembenemende snelheid veranderen. Daarom ook de gevoelde urgentie om onze notie van de rechtsstaat méé te ontwikkelen.

Om in de termen van het herenhuis te blijven, de eerste echte stevige fundamenten worden gelegd in de liberale rechtsstaat, die stamt uit de achttiende eeuw. Kenmerkende argumenten uit deze tijd zijn die ten behoeve van de bescherming van de burger *tegen* de macht van de overheid. Belangrijke kamers in dat oude huis van de rechtsstaat zijn legaliteit, rechtsbescherming, de Trias Politica en natuurlijk ook de klassieke vrijheidsrechten. Voor de meesten van ons vormt deze bouwlaag het ware fundament van de rechtsstaat.

De eerstvolgende bouwlaag wordt gevormd door de democratische rechtsstaat, stammend uit de negentiende eeuw. Hierbij staat de participatie van de burger *in* het bestuur centraal. Het gaat daarbij om de volgende beginselen en argumenten: politieke rechten, het parlementaire stelsel en de scheiding tussen politiek en bestuur.

Een volgende, voor ons land eveneens kenmerkende laag is die van de sociale staat. Die dateert met name uit de twintigste eeuw. Dan gaat het om de bescherming van de burger *door* de overheid tegen een reeks van sociaal-economische calamiteiten. Dit komt tot uitdrukking in breed geformuleerde sociale grondrechten en regels die het overheidsoptreden aan maat en regel binden: de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en andere vereisten van behoorlijkheid die de afgelopen decennia zijn ontwikkeld door de rechter, wetgever en Nationale ombudsman.

In de tweede helft van de vorige eeuw zijn wij in Nederland druk bezig geweest deze sociale laag van de rechtsstaat te realiseren. Dit komt ook tot uitdrukking in de gelijktijdige realisatie van twee werkingen of rollen van de rechtsstaat, een terughoudende en een intervenierende. Beide rollen corresponderen met de houding die de staat inneemt bij de realisering van de klassieke en van de sociale grondrechten. Onder andere bij de behandeling van de casus 'Wonen' (paragraaf 3.3) worden beide rollen nader toegelicht aan de hand van de praktijk.

De sociale basis van de rechtsstaat is eindig gebleken. Nu is er veel meer behoefte aan proceswaarborgen. Het is interessant om te zien hoe die intervenierende attitude plaats maakt voor de waarborging van procesmatige eisen ten overstaan van een zich heterogeen ontwikkelende maatschappij. De discussie richt zich op de vraag op welke principes we ons moeten richten, waar de focus moet liggen en welke de rechtvaardiging moet zijn van een rechtsstaat die de condities voor een op participatie gerichte maatschappelijke orde bewaakt.

## **1.2. *Het huidige huis in een netwerkmaatschappij***

Deze fase- en gradatiegewijze opbouw van het huis van de rechtsstaat leidt ons nu naar de vraag welke nieuwe etage de 21<sup>e</sup> eeuw zal huisvesten.

Met name de tweede helft van de twintigste eeuw laat de transformatie zien van een verzuilde samenleving naar een netwerkmaatschappij. In veel Westerse landen, waaronder Nederland, ontstaat een type maatschappij waarin 'netwerken onze samenleving vormgeven en productieprocessen, ervaringen, macht en cultuur in belangrijke mate bepaald worden door de logica van die netwerken'.<sup>2</sup> Dat is ook een samenleving, waarin informatie- en communicatietechnologie (ICT), alsmede processen van schaalvergroting en mondialisering, voor veel dynamiek en turbulentie zorgen.

Eén van de kenmerkende aspecten van de netwerkmaatschappij is dat de hiërarchische organisatie van betrekkingen wordt vervangen door horizontale afstemmingsrelaties. Anders gezegd, markten en netwerken nemen steeds

vaker de plaats in van (bureaucratische of commerciële) systeemhierarchyen. Naast een dergelijke horizontalisering van relaties is er ook sprake van begeleidende, maar niet minder ingrijpende, veranderingen.

*Deterritorialisering* is er één van. Wij zijn eraan gewend geraakt grote afstanden af te leggen. Van huis naar werk, naar vrienden, naar een avondvergadering. Wanneer mensen niet zelf grote afstanden afleggen surfen zij wel op internet. Vanuit systeemperspectief kun je zeggen dat er in toenemende mate sprake is van onvoorspelbaarheid, snelle fluctuaties en variaties in sociaal gedrag. Daarvan is de hedendaagse hectiek het gevolg.

En dan is er de zo kenmerkende *dematerialisering*, of *virtualisering*, van goederen, productieprocessen en relaties. Die processen verwijzen naar het functioneren van de netwerkmaatschappij als kennismaatschappij. Daarin zijn de belangrijke sociale en economische goederen niet meer alleen tastbaar en fysiek, maar in veel gevallen vooral immaterieel of virtueel van karakter. Wat op zichzelf weer gevolgen heeft voor de distributieprocessen en -relaties. Steeds minder centrale organen voeren de regie. Gevolg is dat de belangrijke beslissingen niet meer centraal worden genomen. En dat geldt ook voor de maatschappelijke en politieke orde als geheel. De beslissingen over de richting die 'de' samenleving kiest komen tot stand in een complexe netwerkstructuur, waarvan de keuze door burgers in velerlei rollen en hoedanigheden de motor vormt.<sup>3</sup>

Ons inziens zijn vooral deze veranderingen debet aan de moeilijkheden waarin het parlementair-democratische systeem is komen te verkeren. Dat heeft uiteraard gevolgen voor de functie(s) van het bestuur in de samenleving en met des te meer reden voor de functies en de legitimiteit van de rechtsstaat. De belangrijkste aanleidingen die nopen tot een herorientatie op de functies van de democratische rechtsstaat zijn:

- De toenemende *vervlechting* tussen de publieke en de private sector. Op alle mogelijke beleidsterreinen en bestuurslagen zien we een toenemende noodzaak tot samenwerking tussen overheidsorganen, particuliere not-for-profit organisaties en bedrijven. Dit heeft gevolgen voor de organisatievormen en voor de transparantie ervan. Parallel hieraan worden netwerken gevormd waarin participatie gestalte krijgt. Een direct gevolg is de ondoorzichtigheid van de besluitvormingsprocessen. Een nevengevolg is gelegen in de onoverzichtelijke manieren waarop informatie wordt verkregen, verwerkt en gedistribueerd.
- Het afleggen van *openbare verantwoording* over het gevoerde beleid en de besteding van de publieke middelen is in ongerede geraakt. Dat vraagt immers om herkenbare en transparante verhoudingen. Daarvan is alleen al

nauwelijks meer sprake omdat de schaal en de diversiteit van de organisatievormen zo is toegenomen. Versnippering is een gevolg.

- De *legitimiteit* van het openbaar bestuur komt in toenemende mate onder druk te staan. De aanvaarding van gezag is veel minder vanzelfsprekend dan voorheen.
- Kenmerkend is de nieuwe onoverzichtelijkheid van de samenleving en de wijze waarop zij wordt bestuurd. Mede hierdoor ontstaan *nieuwe veiligheidsbehoeften*, onder meer op de terreinen van de (bewaking van de) gebouwde omgeving, milieuzorg, mobiliteit, ICT, de (illegale) handel en het betalingsverkeer. Daardoor komt de nadruk dus ook te liggen op nieuwe manieren van aanpak en op de bijdrage van civiele actoren aan veiligheid, náást de rol van overheden.

Deze ontwikkelingen worden in de volgende paragrafen nader toegelicht.

### **1.2.1. Bestuurlijke vervlechting en netwerken**

Bestuurlijke vervlechting is een uitdrukking van de steeds sterkere wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private organisaties. Enerzijds is er sprake van een langdurig historisch proces van verstatelijking van de maatschappij. Anderzijds zien we een in de laatste decennia versterkte tendens tot vermaatschappelijking en verzelfstandiging. Er is sprake geweest van een sterke toename van de overheidsinvloed op de samenleving, gepaard gaande met een enorme groei van de collectieve sector qua personeel, regelgeving, openbare financiën en sociale voorzieningen. Zie wat dat betreft straks ook de praktijkvoorbeelden in hoofdstuk 3.

De ommekeer van de laatste twee decennia en de hang naar vermaatschappelijking en verzelfstandiging heeft ingrijpende gevolgen voor het maatschappelijk weefsel. Verantwoordelijkheden worden overgedragen naar het maatschappelijk veld, dat daaraan heeft beantwoord door in snel tempo de organisatievormen aan te passen.

Bestuurlijke vervlechting heeft geleid tot het ontstaan van zogenaamde *beleidsnetwerken* in vrijwel alle sectoren van beleid. De term 'netwerk' verwijst hier vooral naar de nauwe banden tussen mensen en organisaties van verschillende achtergronden, zoals de overheid, het bedrijfsleven, belangengroepen en andere particuliere instellingen. Op sommige beleidsterreinen heeft het netwerk al een geschiedenis van vele (tientallen) jaren achter de rug. De volkshuisvesting, de gezondheidszorg en het onderwijs, maar ook het technologiebeleid zijn hier voorbeelden van.

De mogelijkheden voor burgers en maatschappelijke groeperingen de besluitvorming en andere zaken in het openbaar bestuur te beïnvloeden zijn in de achter ons liggende eeuw steeds groter geworden. Het is overigens de vraag of aan die trend niet een einde is gekomen. De ontwikkeling van de verzorgingsstaat verliep parallel aan de toenemende beïnvloedingsmogelijkheden voor burgers. In het algemeen duiden we dit proces aan als de vermaatschappelijking van de staat.

Het interessante is nu dat de netwerken allang niet meer alleen of zelfs maar in hoofdzaak vanuit het motief van beïnvloeding van het openbaar bestuur worden georganiseerd. In de netwerken beïnvloedt men elkaar. Dat is een veel belangrijker motief. In een beleidsnetwerk werken actoren van diverse snit aan de verwezenlijking van gemeenschappelijke doelen. Dat maakt de netwerken ook voor de overheid een interessant instrument. De overheid heeft immers zelf maar in beperkte mate 'greep' op de samenleving. Grote delen ervan onttrekken zich aan sturing en beheersing door de overheid. Voor de uiteindelijke realisatie van haar doelstellingen en het tot stand brengen van adequate voorzieningen in de samenleving is de overheid afhankelijk van het handelen van partijen die niet tot het openbaar bestuur behoren. In toenemende mate nemen overheidspartijen actief deel in de netwerken. De mobiliteitscasus (paragraaf 3.6) is hier een treffende illustratie van, vooral waar het gaat om het openbaar vervoer.

Tegen die achtergrond vormt de kern van dit rapport over de transformatie van de democratische rechtsstaat dus de verhouding tussen overheidsinterventie en maatschappelijke sturing aangaande de diverse maatschappelijke vraagstukken. Daarvan is in hoofdstuk 3 een aantal voorbeelden uitgewerkt.

### ***1.2.2. Participatie en verantwoording***

Participatie vatten wij op als een verschuiving in de richting van de mogelijkheid voor burgers om zelf keuzes te maken. Participatie vindt in hoofdzaak plaats via beleidsnetwerken. Hierin nemen, direct en indirect, private en publieke partijen deel. Begeleidend eraan wordt gezocht naar nieuwe vormen van verantwoording door middel van gerichte informatievoorziening, reflectiegroepen, openbare discussiefora, het opstellen van bijvoorbeeld een kwaliteitshandvest, openheid in jaarstukken en -rapportages, audits en kwaliteitstoetsen. Hierbij is het van belang dat vormen van interactieve beleidsvoering niet worden verward met het afleggen van publieke verantwoording. Het brengt risico's met zich mee, wanneer de netwerkcultuur het zonder de waarde van publieke verantwoording moet stellen. Het netwerk blijkt vooral geïnteresseerd in het draagvlak onder de deelnemende partijen. Dan blijft de

publieke rechtvaardiging van het handelen echter achterwege. Het is niet verwonderlijk dat de laatste jaren stemmen opgaan ten faveure van horizontale vormen van verantwoording in de publieke, semi-publieke én in de private sector.

Van belang is dat naar nieuwe verbindingen wordt gezocht tussen private en publieke wijze van verantwoording. Het is in ieder geval van belang dat er over en weer *ruimte* wordt gecreeerd voor afweging van belangen en standpunten, in verband met een te nemen besluit.

### **1.2.3. Legitimiteit en gezag in de globale netwerkmaatschappij**

In een democratische samenleving ligt gezag ingebed in de rechtsstaat. In de huidige tijd plaatsen netwerkvorming en *globalisering* het democratisch gezag in een nieuw daglicht. Beide processen hebben de neiging zich te onttrekken aan het gezag van de nationale staat. Over de vorming van netwerken hadden we het reeds in de vorige paragraaf. Globalisering verwijst naar een wereld waarin geen belemmeringen bestaan voor het vrije verkeer van kapitaal en goederen. Een wereld bovendien waarin activiteiten over de gehele aarde kunnen worden geïntegreerd met behulp van ICT, die tijd en afstand opheft, of transformeert, dat wil zeggen, veel korter, respectievelijk kleiner maakt.

Anti-globalisten menen bijvoorbeeld dat organisaties als de WTO, het IMF en de Wereldbank aan landen overal ter wereld een economisch standaardmodel opleggen. Dat model zou worden gekenmerkt door liberalisering van handel en kapitaal en door homogenisering van culturen en regelgeving. De bezwaren tegen dat model zijn gericht tegen de effecten ervan, namelijk een gebrekkige democratische controle op het beleid van de transnationale instellingen, het verlies aan culturele identiteit van landen (regio's) en volken, de aantasting van het milieu en de vergroting van armoede en vermindering van het menselijk welzijn.

Voorlopig is er nog geen einde in zicht van dit debat over de risico's die kleven aan het project van de verwezenlijking van een universele vrije markt. De Britse filosoof John Gray stelt dat de relatie tussen gedereguleerde, flexibele markten en democratie burgers dwingt te proberen om in en via de politiek een deel van de veiligheid te heroveren die ze door de vrije markt kwijtraken. Maar globalisering is in wezen een onbeheersbaar proces.

Naast de (internationale) politieke instellingen zien we beleidsnetwerken ontstaan waarin of waarmee nieuwe evenwichten worden gezocht. Netwerken ontstaan op en via de private markt, via het alternatieve forum en via de officiële internationale verdragsinstanties.

Tegen deze achtergrond verandert ook de aard van het besturen in een (netwerk-)democratie. Besturen komt, volgens de socioloog Castells (1996), in feite neer op "Je weg weten te vinden in het netwerk. Politici en bestuurders kunnen geen bevelen geven, ze moeten leren hoe ze door de netwerken kunnen navigeren. Ze moeten de verbanden doorzien, proberen nieuwe verbindingen te leggen, mensen, bedrijven en instellingen aan elkaar knopen. Doen ze dat niet, dan raakt hun rol uitgespeeld". Kortom, besturen is, net als het netwerken zelf, navigeren geworden. Wie daarin succesvol is verwerft gezag. Dan zien we ook een verschuiving in de betekenis en het karakter van het gezag. Tegenwoordig heeft gezag, meer dan vroeger, te maken met 'performance' de prestaties waarop men kan bogen, de uitstraling en de presentatie, kortom de beeldvorming naar buiten toe. Vooral deze aspecten leiden tot een onmiskenbare *personalisering* van gezag. Wij zullen hierop nog apart terugkomen, wanneer wij er voor pleiten consequentie te verbinden aan die ontwikkeling.

#### **1.2.4. Veiligheid en instabiliteit**

Met de aanslagen van 11 september 2001 en 6 mei 2002 nog scherp op het netvlies moeten we constateren dat veiligheid één van de belangrijkste politieke thema's van dit moment is geworden. Veiligheid, zo vertelt ons ook de Miljoenennota 2001, bestrijkt een heel scala aan beleidsterreinen, zoals verkeer en vervoer, milieu en gebouwde omgeving, crisisbeheersing en rampenbestrijding, criminaliteit, defensiepolitiek (inclusief vredesoperaties), voedselveiligheid, terreurbestrijding en persoonlijke bescherming. Het is onmogelijk om in kort bestek aan al die zaken aandacht te besteden. Daarom concentreren wij ons primair op het vraagstuk van wat genoemd wordt de '*integrale veiligheid*' en de rol die maatschappelijke partijen aan het veiligheidsbeleid kunnen bijdragen.

Veiligheid betekent een (gevoeld) ontbreken van gevaar. Het is dus een erg breed begrip, want gevaren zijn er overal: in huis, op straat, op het werk, in de natuur, in relaties, etc. Het is in een samenleving als de onze waarin we door een web van betrekkingen direct en indirect met elkaar zijn verbonden, algemeen aanvaard dat mensen 'recht' hebben op veiligheid. En de overheid, 'onze overheid', wordt nog steeds beschouwd als de instantie die de maatschappij tegen alle mogelijke gevaren moet beschermen. Vaak gebeurt dit met behulp van wet- en regelgeving.

Veiligheid heeft echter ook te maken met zingeving en toekomstbepaling in het leven van mensen. Meer in het algemeen geldt dat je veilig moet voelen om je te kunnen ontwikkelen. In ons persoonlijk leven, op het werk en vooral ook in het openbare leven hebben wij behoefte aan stabiliteit, transparantie en openheid. In de *gemeenschap* grijpen het gevoel van veiligheid en zekerheid in



elkaar Onveiligheid wordt gecreeerd wanneer de oorsprong van de dingen onhelder is geworden, wanneer ons zo maar wat kan overkomen of wanneer er geen openheid van zaken wordt geboden op de terreinen waarvan wij voor onze (naaste) toekomst afhankelijk zijn Veiligheid is zo belangrijk dat wij in het vervolg van dit boekje zullen pleiten voor veiligheid als nieuw modern grondrecht

### **1.3. De bijdrage van het recht aan een rationaliteit van de netwerk-samenleving**

In de afgelopen honderden jaren is een zeer gedetailleerd juridisch kennis- en betekenisstelsel gecreeerd Dat stelsel is enerzijds gebaseerd op uitgebreide beschrijving van en commentaren op wetten en regelingen Anderzijds is het gebaseerd op de kennisproductiviteit die wordt ontleend aan de rechtspraak zelf, bijvoorbeeld via jurisprudentie. De regels, de jurisprudentie en de commentaren daarop vormen een complex en ingenieus stelsel van waarden en normen. Een spel van waarden en normen dat zich als het ware parallel en in interactie met de maatschappelijke praktijk ontwikkelt Daarenboven is er de wetenschappelijke reflectie Dit maakt het 'recht' tot een krachtenveld van formaat en tot een krachtig instrument als het gaat om de stabilisering, om de bewaking van de transparantie en de openheid in de maatschappelijke betrekkingen Het recht levert het cruciale instrumentarium in de ordening van de democratische rechtsstaat

Vanwege die potentiële kracht van het recht is het van belang dat we stilstaan bij de transformaties die zich vandaag de dag voltrekken in de maatschappelijke werkelijkheid Want het recht zal zijn kracht pas kunnen aanwenden als het gelegitimeerd zijn werk kan doen, als het erkend en gedragen wordt Netwerken verschaffen echter geen stabiele posities, vaste referentiekaders of regels Dus wanneer de maatschappij zich in toenemende mate via netwerken organiseert, dreigt het recht zijn oriëntatie kwijt te raken en dan is ook de rechtsstaat in last

Kunnen we dan nog wel vertrouwen stellen in het recht, in deze periode van transformatie? Nu wordt het interessant dat we het recht niet op zichzelf kunnen beschouwen. Het recht valt ook niet samen met de ontwikkelingen die plaatsvinden Het recht bevindt zich *excentrisch* ten opzichte van de krachtenvelden van maatschappelijke activiteit Daarmee kan het voorzien in een *reflectie* die een ethisch-normatieve dimensie verschaft aan maatschappelijke betrekkingen Het recht constitueert daarmee die normatieve dimensie van de maatschappelijke orde als rechtsorde En juist die functie van het recht verschaft de gelegenheid op te treden als hoeder in het teken van de rechtsstaat,

ook en misschien wel juist ten tijde van turbulente maatschappelijke ontwikkeling. Maar dan zal de *interactie* met de velden van sociale activiteit doorslaggevend blijken.

Reflectie en interactie zullen in dezen samen moeten gaan. *Wanneer het recht er in slaagt aan de nieuwe netwerkdomeneinen die zich vormen een juridische vorm en rationaliteit te verschaffen, dan zal het tegelijkertijd een voorname rol spelen in de constitutie van die nieuwe netwerkmaatschappij als rechtsgemeenschap.* Tegen die achtergrond is het tevens noodzakelijk ons te verstaan met het leervermogen van de rechtsstatelijke gemeenschap en tot een nieuwe uitleg van het klassieke kennisveld van het recht te komen (zie ook hoofdstuk 2).

In dit verband is het van belang om vier kernelementen van het recht nog eens na te lopen.

Het recht heeft geleid tot de bevrijding van het individu en tot het erkennen van het bestaan van het individu. Daarmee is tevens de trend van de *individualisering* in gang gezet. De grondrechten hebben een *horizontale werking* gekregen.

*Finaliteit* bij conflicten. (Grote) conflicten moeten via het recht kunnen worden beeindigd. Mensen hebben behoefte aan finaliteit. Naast het recht bestaan er inmiddels vele andere vormen van geschillenbeslechting. Voor finaliteit is het noodzakelijk het recht in te kunnen zetten.

Het recht is dialogisch van karakter. Het recht is voortdurend *in dialoog* en ver-schaft daarmee ruimte tot reflectie. De etatistische opvatting die zegt dat wanneer de wetgever iets opschrijft het daarmee recht is, heeft slechts tijdelijk stand gehouden. Rechters toetsen recht, bijvoorbeeld aan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Uiteindelijk is er ook nog het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Opvallend in dezen is het feit dat het primaat van de wetgever er niet meer is. Het recht neemt zijn eigen gang en ontwikkelt zich in relatie tot de praktische werkelijkheden waarop het betrekking heeft.

De verhouding tot de feitelijke werkelijkheid in het recht. *Het recht geeft concreet vorm aan feitelijke maatschappelijke constellaties.* Bij snel veranderende omstandigheden vraagt dit van het recht een hoge mate van reflectie in relatie tot de rationaliteit van die wederzijdse verhouding. Mede in verband met het hiervoor aangehaalde dialogisch motief wordt dan met name het vertrouwen en de betrouwbaarheid op de proef gesteld.

Dit brengt ons tevens bij de rol van de *wetgever/overheid* als normsteller, hand-haver en procesbewaker, bijvoorbeeld bij interbestuurlijke samenwerking en

bij die vormen van samenwerking waarbij ook private netwerken in het spel zijn. De overheid moet rechtmatig toezien dat de toetreding eerlijk geschiedt en niet wordt afgewenteld. De overheid dient meer in zijn algemeenheid toe te zien op de toegang, bijvoorbeeld tot het gebruik van voorzieningen.

Het recht kan vooral een bijdrage leveren in de netwerkmaatschappij door normen en beginselen te formuleren voor conflictbeslechting. In een netwerkmaatschappij zullen zich conflicten voordoen. Onze veronderstelling is zelfs dat in een netwerkmaatschappij zich méér conflicten voordoen dan in andere samenlevingsvormen (maar niet noodzakelijkerwijze 'groter'). In een netwerkmaatschappij zijn organisationele en individuele belangen meer expliciet aanwezig en dat maakt de kans op conflicten alleen maar groter. De behandeling ervan zou moeten voldoen aan de onderstaande concrete beginselen van behoorlijke conflictbeslechting<sup>4</sup>.

### **A Toegang**

Personen of organisaties die bij een conflict betrokken zijn dienen toegang te hebben tot verschillende vormen en processen van conflictbeslechting. Conform artikel 6 EVRM kan dat een onafhankelijke rechter zijn. Daarnaast echter dienen de partijen ook toegang te hebben – zowel organisatorisch als financieel – tot andere vormen van conflictbeslechting zoals arbitrage, bindend advies of bemiddeling. Deze toegang moet optimaal zijn en niet worden belemmerd door gebrek aan kennis, mogelijkheden en financiën. Organisaties van conflictbeslechting zijn verplicht maatregelen te treffen zodat een ieder toegang heeft tot de conflictbeslechting.

### **B. Redelijke termijn**

Conflictpartijen moeten er op kunnen rekenen dat het geschil binnen een redelijke termijn tot een bindende beslissing wordt gebracht. De conflictbeslechtsprocedure moet zodanig zijn ingericht dat binnen redelijke termijn tot een bindende beslissing gekomen kan worden, al dan niet in overeenstemming met de wensen van de betrokken partijen. Wat onder redelijke termijn moet worden verstaan wordt primair afgesproken door de betrokken conflictpartijen. Daarnaast dienen organisaties van conflictbeslechting voor elke vorm daarvan een standaardtermijn vast te stellen.

### **C. Hoor en wederhoor**

De conflictpartijen moeten er in elke vorm van conflictbeslechting op kunnen rekenen dat hoor en wederhoor wordt toegepast. Conflictpartijen moeten hun belangen kunnen verdedigen. Hoor en wederhoor hoeven niet per definitie in openbaarheid plaats te vinden. De conflictpartijen moeten echter wel de mogelijkheid hebben hun grieven kenbaar te maken en te reageren op reacties van de andere conflictpartij.

#### ***D. Motivering***

De uitspraak, het advies of de beslissing moet gemotiveerd zijn in elke vorm van conflictbeslechting. De conflictpartijen hebben recht te weten op welke wijze de rechter, de arbitragerechter, de bemiddelaar tot zijn oordeel is gekomen. Deze motivering is van cruciaal belang voor de legitimiteit van de uiteindelijke beslissing. Een beslissing in een conflictbeslechtingsprocedure die niet wordt gemotiveerd heeft te veel overeenkomst met een kansspel. De vorm van motivering is afhankelijk van de vorm van conflictbeslechting. In sommige gevallen dienen de eisen aan motivering nader te worden omschreven. In andere gevallen dienen de conflictpartijen overeen te komen op welke wijze de motivering moet plaatsvinden.

#### ***E. Onafhankelijkheid derde***

De derde partij die gevraagd wordt een uitspraak te doen in een conflict moet onafhankelijk zijn in die zin dat hij geen betrokkene is bij het conflict en geen belangen heeft bij één van de betrokken conflictpartijen. De onafhankelijkheid en onpartijdigheid staat er garant voor dat de derde optimaal in staat is een uitspraak te doen die een hoge mate van legitimiteit voor de betrokken conflictpartijen met zich brengt.

#### ***F. Kennis van de procedure***

De conflictpartijen dienen bij elke vorm van conflictbeslechting kennis te kunnen hebben van de procedure waarlangs tot een beslissing of uitspraak wordt gekomen. Deze procedure hoeft op zichzelf niet openbaar te zijn, maar moet wel kenbaar zijn voor de betrokken conflictpartijen. De conflictpartijen moeten tijdens de conflictbeslechting niet geconfronteerd worden met procedurele verrassingen.

#### ***G. Bindende beslissing***

Het resultaat van de conflictbeslechting moet een bindende beslissing zijn. Een bindende beslissing impliceert dat zij voor een bepaalde periode geldt en afgedwongen kan worden. Een bindende beslissing betekent niet per definitie dat materieel een oplossing voor het conflict moet worden gerealiseerd. Een bindende beslissing kan heel wel een processueel karakter hebben zoals het uitstellen van de beslissing of het nadere processuele voorwaarden stellen aan de beslissing.

### ***1.4. Wat betekent de netwerkmaatschappij voor de democratische rechtsstaat?***

De hoofdvraag van deze exercitie is of de rechten van mensen voldoende worden gewaarborgd in de netwerksamenleving. Het klassieke probleem dat

sociaal-liberalen sinds jaar en dag uitdragen v w b de aantasting van de democratische rechtsstaat dreigt in zekere zin alleen maar groter te worden. Het gaat hier om de prangende vraag of neocorporatisme er toe leidt dat door de macht van belangengroepen of netwerken de burger buitenspel wordt gezet.<sup>5</sup> De netwerkmaatschappij voegt hier nog een probleem aan toe.

De klassieke benadering zegt dat belangengroepen de betrekking van de burger tot het democratisch bestuur doorkruisen. Wij voegen daar de volgende probleemstelling aan toe, namelijk dat *de mogelijkheid tot rechtstreekse interventie van de burger in de normstellingen, die via netwerken tot stand komen, ontbreekt. Er bestaat bijvoorbeeld (nog) geen recht op toegang tot de netwerken voor betrokken burgers, terwijl de desbetreffende netwerken wel tot 'besluiten' kunnen komen die voor de betrokken burgers van wezenlijk belang zijn.* Het leidt geen twijfel dat over deze laatste probleemstelling ook zal moeten worden doorgedacht, m n over de specifieke blokkades die de netwerksamenleving opwerpt voor mensen die niet al generaties lang zijn opgevoed in de cultuur ervan. Hiervan zijn degenen die hier al lang verblijven, maar geen toegang verkrijgen, wel het meest nadrukkelijk slachtoffer.

De consequenties van de paradoxale ontoegankelijkheid van de netwerkmaatschappij worden nog weer geradicaliseerd in het licht van de alom geconstateerde onttakeling van het politieke proces, zonder dat daar een toegankelijke nieuwe democratische institutionele infrastructuur tegenover staat.

Met name deze laatste probleemstelling geeft aanleiding tot nader onderzoek van de mogelijkheden die burgers moeten hebben om invloed te kunnen uitoefenen op hun symbolische – lees normatieve – bestaansvoorwaarden. Hiertoe dienen recht én democratie te worden getoetst en zo nodig te worden herzien.

#### **1.4.1. Het concept van de levenskansen**

Naast het recht is het *democratisch procédé* onontbeerlijk om de genoemde veranderingen in de samenleving maatschappelijk in te bedden en te kunnen beheersen. Dahrendorf herintroduceerde aan het eind van de jaren zeventig het begrip *levenskansen* als een typisch sociaal-liberaal concept. Het interessante is dat hij de sociale notie van *welzijn* koppelde aan de *toegangsrechten op voorzieningen*. In het verlengde van deze gedachten leggen wij het accent hier op de toegangsrechten van burgers als het gaat om het leven in de netwerkmaatschappij. Democratie en recht kristalliseren hier in de notie van de toegangsrechten. Vanuit het perspectief van de burger en zijn betrekkingen leiden de hiervoor genoemde ontwikkelingen in de netwerksamenleving onder andere tot de volgende vragen:

- Hebben burgers toegang tot normontwikkeling, met name waar die voorwerp is in intra-institutionele en buiteninstitutionele netwerken?
- Zijn er rechtsvormen die passen bij deze transformatie in de richting van een netwerkmaatschappij?
- Zijn er nu al representatievormen die bij deze transformatie passen?

Kort gezegd: ontstaan er representatie- en rechtsvormen die passen bij de ontwikkeling van de netwerkmaatschappij? Indien het antwoord op de probleemstelling bevestigend is, dan is de vraag wat voor type politieke representatie- en rechtsvormen effectief zijn. Dit zijn belangrijke vragen, waarop in dit bestek slechts de indicaties van antwoorden mogelijk zijn. Wel kan gesteld worden, dat indien het antwoord op de probleemstelling ontkenkend zou luiden, we het risico lopen van een ernstig rechtstekort.

#### ***1.4.2. Het perspectief van de burger: toegang in drievoud***

Om het perspectief van de burger recht te doen zijn in ieder geval de volgende drie normatief-ethische én politiek-praktische dimensies in het bijzonder van belang.

- ***Toegang voor de burger tot de voorzieningen van de democratische rechtsstaat*** De burger zal toegang moeten hebben tot de voorzieningen van de rechtsstaat (in dezen) opdat hij zijn recht (op toegang) kan halen. Het is niet overbodig hier het wederzijds belang te onderstrepen voor overheid en burger. En wanneer er zozeer sprake is van een wederzijds belang, waarom dan niet radicaal gekozen voor de *dialog* waar het gaat om de ontwikkeling van het *recht op toegang*? Een kwalitatief politiek discours is dan doorslaggevend. En niet ondenkbaar is dat hiervoor het instrument van de parlementaire enquête wordt ingezet. Niet om iemand in het beklagdenbankje te zetten, maar om boven water te krijgen waar het bij de netwerkmaatschappij om draait. En wat zijn geeigende toegangswegen, manieren om te communiceren, van verantwoording, om afspraken te maken? Met andere woorden: hoe start je een politiek en maatschappelijk *leerproces* als het gaat om de genetica van de maatschappelijke organisatie?
- ***Toegang tot de politieke besluitvorming.*** Bij het deelhebben aan de democratische rechtsstaat zijn vanuit ons perspectief vooral de regelingen voor burgerschap en de rechten en de plichten van burgers relevant. Is er iets van een structuur zichtbaar te maken, waarin het voor de geïnteresseerde burger mogelijk wordt actief deel te nemen aan het politieke (besluitvormings)proces?<sup>6</sup> Wij willen hier drie varianten aanstippen.

- een structurele en vraaggestuurde informatie- en communicatiefaciliteit, waarbij *regionale dan wel institutionele informatie- en communicatiecentra* voor de burgers de knooppunten vormen,
  - een nieuw gebruik van de *parlementaire enquête* in informatieve en communicatieve zin, waarbij het motief van het leren kennen van de aard en eigenschappen van maatschappelijke processen voor het parlement (lokaal en nationaal) *én voor burgers voorop staat*,
  - de mogelijkheid van *directe verkiesbaarheid in politieke, bestuurlijke en/of beleidsfuncties* die er toe doen Het is duidelijk dat de beleidsnetwerken niet of niet in de eerste plaats focussen op de parlementen Zij zijn gericht op direct resultaat, niet op overleg Dat verwijst naar de verschuiving van het politiek-operationele tableau naar het beleid Daar vinden doorslaggevende onderhandelingen plaats, daar vindt strategie-bepaling plaats Het is voor de burger dan ook van doorslaggevend belang daar invloed op te kunnen uitoefenen En als het dan in toenemende mate gaat om *personalisering van gezag*, dan zal zich dat ook in de *keuze voor de representatie* van dat gezag moeten uitdrukken
- **Toegang tot de normontwikkeling.** Hoe toegankelijk zijn de processen van normontwikkeling? Wie zijn het die de normen ontwikkelen en wie stellen die vast? Met andere woorden, hoe verhoudt normstelling zich tot de normontwikkeling? Hoe wordt aandacht gegeven aan de *processen van kennisproductiviteit* die daartoe nodig zijn? Is er daarbij aandacht genoeg voor het *leerproces* van de rechtsstaat? Het gaat met andere woorden om de vraag hoe leren de mensen de rechtsstaat kennen, hoe leert de rechtsstaat de relevante ontwikkelingen kennen? Over deze vragen gaat het volgende hoofdstuk over de cultuur van de rechtsstaat

# Hoofdstuk 2

## Over de cultuur van de rechtsstaat

### 2.1. Inleiding

Uit het voorgaande blijkt dat in de hedendaagse maatschappij, waarin aan de ene kant de instituties en aan de andere kant de netwerken steeds belangrijker worden, voor de hedendaagse rechtsstaat drie normen *in praktische zin* kenmerkend zullen worden

- *toegang tot noodzakelijke voorzieningen (zoals gezondheidszorg, wonen, veiligheid, mobiliteit),*
- *toegang tot de netwerken, communicatiemiddelen en de centra van besluitvorming,*
- *deelname aan de normontwikkeling in het verkeer in en tussen civiele en publieke netwerken*

Wat er aan opvalt is dat het hier elke keer gaat om *objectiveerbare* vereisten van toegang en deelname. Op het maatschappelijk veld en in de netwerken spelen immers, vooral impliciete, mechanismen van *in- en uitsluiting* een rol. Tegenover die gevarieerde praktijken dienen in het recht algemene normen te worden gesteld op grond waarvan de deelname van iedereen aan de publieke sfeer kan plaatsvinden.

De wereld is allang niet meer alleen in rijken en niet-rijken verdeeld. Mensen worden uitgesloten op grond van overtuiging, gedrag, etnische afkomst, sekse, leeftijd enzovoort, ook in onze geciviliseerde cultuur. En dan nog, wanneer je in je eentje wordt binnengelaten, loop je het risico speelbal te worden in een institutioneel spel dat het individuele vermogen overstijgt. Tegen die achtergrond komt het aan op rechten die niet vrijblijvend zijn. Het zijn de *condities voor burgerschap* die in deze normen voor de rechtsstaat tot gelding worden gebracht. Burgerschap dat echter nog in de context moet worden geplaatst van de hedendaagse sociale en culturele ontwikkelingen. De hier impliciet gehanteerde noties van het binnen en buiten van de netwerken, van vrijheid van beweging en van communicatie, slaan de brug naar ons onderwerp van *de cultuur en het leervermogen van de rechtsstaat*.

### 2.2. Een rechtsfilosofische reflectie

Wat staat centraal, waar vinden we de kern van de cultuur van de rechtsstaat?



Die cultuur verwijst naar een *levenswijze*, dat wil zeggen de manieren, voorstellingen en symbolen die het leven in een rechtsstaat kenmerken. Daarbinnen is ze gericht op de geleefde waarden en normen van de rechtsstaat en op de processen van instandhouding, ontwikkeling en overdracht van die waarden en normen. De cultuur van de rechtsstaat ontstaat uit de omgang van mensen met de instituties en wat deze van ons vragen en ons voorschrijven. En zij bestaat daarbuiten in de processen van *waarborging* van de publieke samenleving.

De rechtsstaat bestaat in de juridisch identificeerbare handeling en de normen die daaraan ten grondslag liggen. In norm en handeling, zoals Jan Glastra van Loon ons voorhield. Zoals gezegd, mensen hebben een persoonlijk leven, zij gaan in het maatschappelijk verkeer met elkaar om én mensen ontmoeten daar de instituties die het maatschappelijk leven reguleren. Op zijn meest pregnant is de cultuur van de rechtsstaat dan ook terug te vinden op de grensvlakken van persoonlijke, private en publieke sfeer in het principe van *wederkerigheid* dat hier wordt geïnstalleerd.

Deze persoonlijke, private en publieke dimensies van het leven vertegenwoordigen ten opzichte van elkaar gevoelige overgangen tussen verschillende omgevingen, die op hun beurt weer afwegingen en keuzen en daarmee *reflectie* nodig maken. Wij kunnen immers niet zomaar handelen vanuit onze persoonlijke overtuigingen. Die bemiddelen wij voortdurend in relatie tot de ander. En in het licht van algemeen geldende opinies. Daar helpt het recht ons bij. In het recht worden algemene normen geformuleerd waarmee wij rekening houden. Normen ook die het mogelijk maken dat wij niet elke keer over alles hoeven te onderhandelen. Het *juridische* handelen van ons allen vindt plaats op basis van reflectie, afweging en keuze, binnen de kaders van het recht. Daarbij gaat het om gevoelige overgangen tussen culturele domeinen. Die reflectieve dimensie van het recht vormt de basis voor de cultuur van de rechtsstaat.

Die cultuur is geen gemakkelijke. Ze biedt weerstand aan wat wij onmiddellijk willen. En ze is ook ingewikkeld, onder meer omdat het tegenwoordig gaat om vele, diverse en ingewikkelde verhoudingen. Aan de andere kant kunnen we ook zeggen dat de dingen steeds meer met elkaar te maken hebben. In een netwerkmaatschappij hebben wij in wisselende netwerken en rollen voortdurend met elkaar te maken. Het is als het ware een spel dat je moet leren. Dat lukt echter niet in één keer. Het is een spel dat bij het maatschappelijk leven hoort en waarin je je leven lang leert. Dat is de reden waarom we in dit hoofdstuk ook aandacht zullen besteden aan wat we het *leerplan* van de rechtsstaat zullen noemen. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk gaan we op zoek naar wat we in huis moeten hebben om behoorlijk met die rechtsstaat om te kunnen gaan. En wat die rechtsstaat in huis moet hebben om behoorlijk met ons om te gaan.

### **2.3. Kenmerken van de cultuur van de rechtsstaat**

Welke kenmerken van de cultuur van de rechtsstaat hebben wij hier verzameld? Dat zijn *wederkerigheid, reflectie, afweging en keuze, openheid en afdwingbaarheid, waarborging*. Het is interessant dat wanneer we deze begrippen gebruiken om te kijken naar de hedendaagse maatschappij ze geen van vieren onproblematisch blijken te zijn.

#### **Wederkerigheid**

Je zou kunnen zeggen dat het principe van wederkerigheid als leidend principe werkzaam is in en tussen de netwerken. Zij werkt er echter vooral als vormgever aan het 'ruilproces' in en tussen de netwerken. Dat ruilproces is niet eenvoudig, omdat het voortdurend dóórgaat. Het krijgt het karakter van een ketenschema van doorgedreven 'ruilhandel' en is daardoor weer moeilijk herkenbaar. Ik doe wat voor jou als jij wat doet voor haar en zij wat doet voor hem, die wat voor mij doet, opdat ik wat voor mijzelf kan doen dat betekenis heeft voor jou en daarin, in dat al (h)erkennen wij elkaar. Tegen die achtergrond is het van belang dat wederkerigheid als principe wordt vastgesteld, opdat je je daarop kunt beroepen wanneer er ergens in dat ketenschema iets mis gaat.

#### **Reflectie, afweging en keuze**

In het hierboven geschetste ketenschema van ruilhandelingen worden reflectie, afweging en keuze doorslaggevend voor het succes van de transacties. In een netwerk is het immers van belang dat het totaal van de transacties méér oplevert dan een willekeurige reeks. Tegenover dit gemeenschappelijke oogmerk is het de paradox van het netwerk dat het succes van de individuele reflectie wordt afgemeten aan het onmiddellijke resultaat. Wat gaat dit me opbrengen en heb ik er straks ook nog wat aan? Hoe ben jij aantrekkelijk voor mij en ik voor jou?

De vraag is nu hoe die individuele behoefte aan onmiddellijke opbrengst kan bijdragen aan gemeenschappelijk succes. Daarvoor is het van belang dat de notie van samenhang wordt verbonden met die van *proces* en daarvan afhankelijk wordt gemaakt. Samenhangen zijn per definitie tijdelijk en fragiel. Reflectie, afweging en keuze worden gebonden in een specifieke overweging van *wederzijdse aantrekkelijkheid*. Die notie vervangt de klassieke verhouding van wederzijdse afhankelijkheid.

#### **Openheid en afdwingbaarheid**

Netwerken kennen nog een opvallende paradox. Zij zijn open van karakter, maar niet voor iedereen en niet voor iedereen in gelijke mate. In de wijze waarop zij functioneren benutten zij de dynamiek die wordt opgeroepen door de in afwisseling op elkaar in werkende krachten van openstelling en afsluiting.

en van in- en uitsluiting. Maar die dynamiek is niet of slechts in geringe mate afdwingbaar. In de succesvolle netwerken ontwikkelt zich een handelingsethiek, waarin de waarden en normen worden ontworpen die passen bij een cultuur die niet aanbod-, maar vraag- en op het procesgericht is. Maatstaven worden veel directer van hun nut en succes afhankelijk gemaakt dan dat bij de klassieke waarden en normen het geval was. Afdwingbaarheid hangt nog maar ten dele samen met de objectiveerbaarheid van handelingsnormen en handelingsperspectieven. En die objectiveerbaarheid hangt nu samen met de mate waarin men in het netwerk ervan overtuigd is dat ze werken. Het bewijs van het succes wordt in de praktijk geleverd, anders worden ze ter plekke opnieuw ontworpen. Daartoe dienen de vormen van afdwingbaarheid in elk geval transparant te zijn.

### **Waarborging**

We hebben het al geconstateerd, in de netwerksamenleving laten waarden en normen en processen van handeling zich niet zo gemakkelijk borgen. Althans niet via algemene, vanuit een centrum gereguleerde, wettelijke en/of bestuurlijke regels zoals we die voorheen hoofdzakelijk kenden.

De wereld verandert zich als het ware onder de oude rechtsstaat uit. Niet alleen processen van mondialisering, maar ook de regionale en lokale ontwikkeling van netwerken hebben dat effect. De nieuwe vormen van sociale netwerkorganisatie werken anders dan de oude. Hoe, daar valt geen gemakkelijk antwoord op te geven. Waarden en normen zijn mede resultaat van ontwerpprocessen in de netwerken zelf. Dat betekent dan ook dat de processen van borging zullen moeten *corresponderen* met het type van procesontwikkeling in het netwerk. Wanneer zij 'van buiten' worden aangebracht dan zullen zij moeten corresponderen met het interne proces en ook in de termen ervan gerechtvaardigd kunnen worden. Wanneer zij intern worden ontwikkeld dan zullen ze moeten voldoen aan een voldoende mate van objectiveerbaarheid. Dit alles doet een beroep op het communicatieve vermogen van ons allen en met name van de regelgevende instituties. De vormen die daarbij horen hebben nog het meeste weg van *afspraken*, zoals in het geval van het convenant, de samenwerkingsovereenkomst en het protocol.

### **2.4. De netwerkmaatschappij en de democratische rechtsstaat**

Het zijn bovengenoemde kenmerken die op gespannen voet staan met de klassieke institutionele realiteit. Daarin worden mensen onbeweeglijk gemaakt, althans in de ogen van degenen die zich identificeren met de netwerkcultuur. Het klassieke appèl wordt ervaren als een *claim* in naam van een institutie. Daardoor wordt de eenzijdige afhankelijkheidsrelatie geschapen die door zo

velen als knellend wordt ervaren. Knellend, omdat er een *immobiliserend effect* van uitgaat. Bijvoorbeeld bij een beslissing of het langdurig uitblijven ervan. Soms krijg je de indruk dat het systeem daarop uit is. Bijvoorbeeld in het geval van asielprocedures, waarin het geen uitzondering is dat mensen, hoe schrijnend hun geval ook is, verspreid over jaren hun asielverzoek tientallen malen van toelichting moeten voorzien. Andere vergelijkbare situaties doen zich voor rond de uitkering of de toegang tot een ziekenhuis of zorginstelling. 'Onschuldiger' voorbeelden zijn de mate waarin het (on)mogelijk is je eigen huis te bouwen, je eigen geld te beheren en vrijelijk te investeren, te reizen zoals je dat goeddunkt of je eigen werk- en leeromgeving in te richten.

De vier hier besproken kenmerken – *wederkerigheid, reflectie, afweging en keuze, openheid en afdwingbaarheid, waarborging* – zijn uitgesproken democratisch van karakter. *Democratisch* in die zin dat zij mensen in staat stellen invloed uit te oefenen op de dingen die voor hen belangrijk zijn. Het voorgaande relaas vertelt ook dat een dergelijke culturele aanduiding van recht en democratie in principe correspondeert met de cultuur van de netwerkmaatschappij.

Die correspondentie is echter in de praktijk nog niet zo maar gerealiseerd. Nieuwe maatschappelijke praktijken vragen om vernieuwd recht en om een vernieuwde democratie. Waar bijvoorbeeld de ontwikkeling van een nieuwe, interactieve bestuurspraktijk zich hier en daar al laat zien, is het alleen maar waarschijnlijk dat ook een nieuwe rechtspraktijk op handen is. Van de andere kant wordt al geruime tijd gewezen op de veranderende rol van de rechter. Des te interessanter is de vraag hoe voor een deel parallel hieraan in deze periode van transformatie, het recht op meerdere fronten een actief begrip van wederkerigheid zal articuleren en installeren.

## **2.5. De rechtsstaat als cement van de publieke gemeenschap**

De rechtsstaat is boven-persoonlijk en boven-particulier van karakter. Zij vormt de *keerzijde* van de particuliere vrijheid, in die zin dat zij in haar anders-zijn onze vrijheid *waarborgt*. Tegelijkertijd bestaat de rechtsstaat *als dimensie* van onze wederzijdse particuliere en persoonlijke betrekkingen. Met het recht verschaft ze er ook een vorm aan, die wederzijds handelen mogelijk maakt, onafhankelijk of in elk geval met de nodige distantie van onze persoonlijke en particuliere voorkeuren.

Dat is wat de rechtsstaat tegelijk maakt tot een noodzakelijke en een gemeenschappelijke dimensie in het maatschappelijk leven. En die gemeenschappelijke dimensie vertaalt zich binnen de cultuur van de rechtsstaat in ethiek en normen van handelen. En parallel daaraan in een communicatieve levenssfeer en een levenswijze die daarbij hoort.

Zo getypeerd hoort die rechtstatelijke levenswijze bij het dagelijkse civiele leven van de open samenleving en natuurlijk ook bij de instanties die weer bij dat leven horen. Net zoals de rechtsstatelijke levenswijze hoort bij het democratische politieke en bestuurlijke systeem en bij al diegenen die daarin werken. Een dergelijke vanzelfsprekendheid hoort tot op zekere hoogte bij elke notie van cultuur. Maar wat nu wanneer die vanzelfsprekende cultuur wordt geschokt door beslissende veranderingen, verschuivingen, in en tussen de culturele domeinen van de rechtsstaat? Wat nu als er in de gevoelige verhouding tussen de manieren waarop het persoonlijke, het private en het publieke leven worden geleefd zich iets beslissends wijzigt?

Elke maatschappijvorm kent zijn eigen tegenspraken, ongelijkheden en fricties. De nieuwe netwerksamenleving, waarover wij hier spreken, schept evenwel nieuwe *condities*. De nieuwe dynamiek en de orde die daarmee wordt herschapen, is nog onoverzichtelijk. Er is ook sprake van ongelijktijdige processen. Maar één ding is wel zeker: in de nieuwe wereld komen het persoonlijke, het private en het publieke levensdomein in andere verhoudingen ten opzichte van elkaar te staan. Andere verhoudingen tussen mensen, tussen mensen en de ruimtes waarin zij participeren en tussen mensen en de bestuurlijke en politieke centra van besluitvorming.

Eén van de meest opvallende wijzigingen is wel de aanspraak op het publieke *in* de persoonlijke en private netwerken, waarin men participeert. *Participatie* is norm geworden en werkt als dessem voor de gemeenschapsvorming anders dan de klassieke publieke deelname. Daarmee is in elk geval de publieke sfeer als exclusieve voorwaarde voor en representatie van de gemeenschap in het geding.<sup>7</sup> Waardenontwikkeling en normschepping vinden veel sterker dan voorheen plaats in de sfeer van de netwerken. Deze laten van daaruit *ook niet zozeer een algemene, maar in principe wel een objectiveerbare* aanspraak gelden. Waarden en normen als '*competenties*' in een geleefde rechtstatelijke cultuur, dat is de uitkomst van een proces dat al decennia geleden op gang is gekomen.<sup>8</sup>

Voorlopig heeft deze nieuwe maatschappijontwikkeling het geloof in het nut van het recht niet geschokt. De gesignaleerde ontwikkelingen laten óók zien dat het allemaal niet vanzelf gaat. De 'rechtsstaat' als wederkerige verhouding tussen de geleefde domeinen van het persoonlijke, het private en het publieke is voor de nieuwe generaties niet vanzelfsprekend. Eén ding is wel zeker: het geloof in haar alter ego, in de politieke institutie(s), is in deze dagen verloren gelopen.

## 2.6. *Het leerplan van de rechtsstaat*

De cultuur van de rechtsstaat is er niet van de ene dag op de andere gekomen. Ooit kwam zij tot leven in de handelingssystemen van het dagelijks leven. Net zoals de waarden en normen van de rechtsstaat nu nog steeds de bedding vormen voor de ontwikkeling van dat dagelijks leven. Hoe staat het met de rechtsstaat, wanneer wel het geloof in het recht is toegenomen, maar daarentegen het geloof in de staat afneemt?

Het idee van de democratische rechtsstaat is mede gericht op beperking van de invloed van de staat in het maatschappelijk domein. Dan lijkt het binnen het paradigma van de netwerkmaatschappij alleen maar verstandig om het etatistische karakter van het rechtstatelijk concept verder te relativiseren ten bate van een democratisch concept van recht en maatschappij en van de democratische maatschappij als rechtsorde.

En wanneer wij de verhouding tussen recht en maatschappij zo beschouwen en nadenken over de cultuur van de rechtsstaat, zou er dan ook zoiets bestaan als het *corporate curriculum* (zie Kessels 1996), als een soort van 'leerplan', van de rechtsstaat? Wanneer de rechtsstaat herkenbaar is in normen en handelingen kan de vraag ook worden gesteld hoe die normen en de waardenethiek van de rechtstatelijke levenswijze worden overgedragen.

Hoe leren mensen de rechtsstaat kennen? En hoe leert de rechtsstaat de mensen kennen? Zijn dat elkaar overlappende vragen en zo niet, waar ligt dan het onderscheid? Wat is hier binnen en wat buiten? En hoe worden die relaties weer door netwerken bemiddeld? Netwerken, die zelf weer eigen fluide grenzen kennen tussen binnen en buiten. Het is interessant om aan te nemen dat het leerproces *van* de rechtsstaat evenzeer wederkerig is, reflectief en open. Waar het dan om draait, is de correspondentie tussen beide. Dat laatste is, zoals we eerder betoogden, zeker niet alleen een formele zaak. De waarborging ervan is naar haar aard een samenspel van politieke, juridische en culturele processen. Processen die handelingen en keuzen impliceren. Daarin spelen *vertoog, kennisproductiviteit en leerprocessen* een voorname rol.

- onder *vertoog* verstaan we hier de eigen manieren van uitdrukken, van begrijpen van de wereld en van communicatieve omgang met elkaar,
- *kennisproductiviteit* verwijst naar een persoonlijke en complexe bekwaamheid, die zichtbaar wordt in het vermogen om vernieuwingen te realiseren in de ontwikkeling van processen,
- in de hier bedoelde leerprocessen gaat het om de eigenlijke processen van constructie in de omgang van mensen met hun omgeving.

En dan is de vraag aan de orde wat de voorwaarden zijn waaronder dat vertoog, die kennisproductiviteit en die leerprocessen zich zo optimaal mogelijk voltrekken. Het gaat er tevens om die vraag te beantwoorden met in gedachten de vier kenmerken van de cultuur van de rechtsstaat: waarborging, reflectie, reflectie en keuze en openheid en afdwingbaarheid. De zeven basisfuncties van het *corporate curriculum* (zie Kessels 1996) zijn:

- **De mogelijkheden tot het verwerven van materiedeskundigheid, die direct met de benodigde competenties samenhangt.** Onder materiedeskundigheid moet globaal worden verstaan: de basisnoties van recht en ethiek, de normen van recht en plicht, een elementaire kennis van de instellingen van het recht. Met andere woorden: 'hoe het werkt'. Interessanter is het om na te denken welke competenties mensen ontwikkelen, die zij nodig hebben bij hun functioneren in de rechtstaat. Hierbij kan gedacht worden aan het verstaan van normen en het in het licht daarvan kunnen begrijpen van gedrag. Het begrijpen van de verhouding tussen norm en handeling als tussen afweging en keuze en het kunnen interpreteren ervan.

Het is ook duidelijk dat hier het onderwijs in zijn verschillende fasen een hoofdrol speelt.

Van even groot belang is echter dat in het dagelijks verkeer, in de netwerken en tussen de instituties en burgers, hier aandacht voor bestaat.

- **Het leren oplossen van problemen met behulp daarvan.** Hier gaat het om 'de pudding en het eten ervan'. Het gaat om de rol van de rechter en de andere beroepsinstanties, om je recht in concrete gevallen te kunnen behartigen, met andere woorden: 'je recht te kunnen halen'. Waar kun je geholpen worden? Wat is de rol van de verschillende instanties, van politie en justitie, van andere beroeps- en adviesinstanties en van het openbaar bestuur?

Dit veronderstelt in zijn algemeenheid de omgang met de (instanties van) het recht. En ook dat het recht er niet alleen maar is om je gelijk te halen of genoegdoening te krijgen, maar er tevens is om maatstaven vast te stellen. Deelname aan het maatschappelijk leven veronderstelt regulering van emotie en affecties. Diezelfde deelname veronderstelt het (kunnen) omgaan met conflicten. En het leren (communiceren) van de ervaring ertoe.

- **Het ontwikkelen van reflectieve kennis en vaardigheden die helpen bij het vinden van wegen om nieuwe kennis op het spoor te komen, hoe die te verwerven en toepasbaar te maken.** Mensen nemen deel aan de rechtsgemeenschap en aan haar communicatieve orde, ook al zijn zij zich daar maar zelden van bewust. Het is van belang dat men de noties van recht en ethiek opneemt in de eigen spraak en het eigen wereldbeeld. Opdat

het van henzelf wordt Meer in het bijzonder zou ook gekeken moeten worden naar de netwerken waarin nieuwe praktijken en manieren van kijken en spreken worden uitgewerkt Nieuw ook, omdat er geëxperimenteerd wordt met juridische vormen, afspraken, overeenkomsten, protocollen

- **Het verwerven van communicatieve en sociale vaardigheden die de toegang verschaffen tot de kennisnetwerken van anderen en die het leerklimaat veraangenamen.** Hier gaat het om kennisnetwerken die verband houden met de juridische en ethische cultuur En natuurlijk ook om de manieren waarin de juridische cultuur onderdeel is geworden van de institutionele arrangementen en netwerken Elementaire netwerkcompetenties en vaardigheden spelen een rol wanneer het gaat om toegang en deelname, zoals assertiviteit, het vermogen tot inleven, wendbaarheid, communiceren en het vermogen relaties aan te gaan
- **Het verwerven van vaardigheden die motivaties en affecties reguleren en die het leren betekenis geven en de betrokkenheid vergroten.** Van belang zijn hierbij de drijfveren en de passie van waaruit de ethiek, de waarden en praktijken van de rechtsstaat worden uitgewerkt en gedeeld Het recht is van ons allemaal Juist daarom dienen we oog te hebben voor en betrokken te zijn bij de kwaliteit ervan Er is sprake van een ragfijne (en reflectieve) scheidslijn tussen recht, rechtscultuur en het dagelijks normbewustzijn Uiteindelijk ligt hier de vraag voor waarom je je aan het recht iets gelegen zou laten liggen Hoe sterk is ieders (zelf-)discipline? Deze leerfunctie heeft alles te maken met de vraag of het recht er in slaagt conclusies af te dwingen, of de beslissingen die rechtens worden genomen in de netwerksamenleving worden geaccepteerd en nageleefd
- **Het bevorderen van rust en stabiliteit zodat verdieping en verbreding mogelijk zijn.** De eerste twee zijn bekende rechtstatelijke begrippen De toevoeging van de tweede bepaling haakt in op het gestelde bij de voorgaande bepaling De rechtsstaat is gebaat bij rust en stabiliteit, ook al bewijst ze zich vaak wanneer er van het tegendeel sprake is Van groot belang is hier de aanwezigheid van een publiek discours over de rechtsstaat
- **Het veroorzaken van creatieve onrust.** De rechtsstaat is nooit een rustig bezit Ze moet gekoesterd, bestudeerd, in praktijk gebracht én ontwikkeld worden Ze is ook voortdurend ter discussie, bijv ten aanzien van de strafmaat, opsporingsmethoden, surveillancetechnieken, graden van vrijheid en onvrijheid in het maatschappelijk handelen, vragen van openbaarheid en normen van toegang en deelname Al deze onderwerpen raken aan *het leervermogen van de rechtsstaat*, waarvan wij allen afhankelijk zijn en waaraan wij allen bijdragen



## 2.7. *Samenvattend, de waarde van een leerplan voor de rechtsstaat*

We hebben het hier natuurlijk in overdrachtelijke zin over het leerplan van de rechtsstaat. Het gaat niet om een formeel leerplan, maar om het *leervermogen* van de rechtsstaat. Het voordeel van de zeven leerfuncties is dat zij te samen een kader bieden om in meer praktische en operationele zin over het leervermogen van de rechtsstaat na te denken. Dat leervermogen huist in principe in de betrekking tussen het persoonlijke, het private en het publieke domein. En juist hier intervensies de netwerken, want daarin ontstaan gemakkelijk mixen van de drie dimensies. Die mixen zijn er natuurlijk altijd geweest, maar in het netwerk worden zij verbonden met belangen. En dat maakt het er niet gemakkelijker op. In verband daarmee moeten er een aantal voorwaardelijke vragen worden gesteld.

- Van groot belang zijn de drie factoren *vertoog, kennisproductiviteit en leerprocessen*. Hoe situeren we die? De omstandigheden vragen om een nieuwe taalcultuur waarin de goede vragen kunnen worden gearticuleerd. Daartoe zullen we moeten leren van de nieuwe ervaringen en die interpreteren. En daartoe zullen we de netwerken mede moeten leren beschouwen als kennisproductieve processen.
- En wáár situeren we die? Zijn de klassieke locaties, van het publieke, politieke en wetenschappelijke discours, daarvoor nog wel voldoende en toereikend?
- Is met de komst van de netwerken de democratische leerschool die het dagelijks leven in de democratische samenleving biedt nog wel voldoende? Zal die niet worden verdrongen door de opportunistische leerschool die de participatie in de netwerken biedt?
- Hoe belangrijk is competentiegericht onderwijs in dezen? En het laten samenvallen van werk- en leeromgevingen?
- Moeten we niet veel meer werk maken van wederzijdse communicatieve betrekkingen tussen de juridische instellingen en de burgers?
- En geldt hetzelfde niet voor het rechtsstatelijk geïnspireerd politiek discours?

Dit zijn allemaal vragen die aan de orde zijn wanneer we nadenken over de waarde van een leerplan voor de rechtsstaat. En het zijn geen vragen die we kunnen doorsturen naar de politiek. Want ze zijn van ons allemaal, als burger, journalist, docent, als jurist, politicus en wie al niet meer zij. Het is de netwerkmaatschappij die de vragen omtrent de ontwikkeling van de rechtsstaat opnieuw doet stellen en het is dezelfde netwerkmaatschappij die ze ook zal moeten beantwoorden. Of om het als een vraag te formuleren: hoe opent het kenmerkende criterium van wederzijdse aantrekkelijkheid voor ons de mogelijkheid opnieuw na te denken over het leervermogen van de rechtsstaat?

## 3. Praktijkvoorbeelden

### 3.1. Inleiding

Aan de hand van casuïstiek worden in dit derde hoofdstuk de vragen uit het eerste hoofdstuk, alsmede de kenmerken uit het begin van hoofdstuk 2 nader behandeld. Wij hebben gekozen voor de volgende praktijkvoorbeelden: volksgezondheid, wonen, internet, veiligheid en mobiliteit. Deze behandelingen zijn natuurlijk verre van uitputtend. Ze zijn bedoeld als illustratie en een eerste uitwerking van een redenering. Het gaat daarbij steeds om de volgende drie vragen:

- Heeft de burger toegang tot de voorzieningen?
- Kan de burger deelnemen aan de besluitvorming?
- Hoe verhoudt de huidige normstelling zich tot de normontwikkeling?

### 3.2. Volksgezondheid

#### 3.2.1. Toegang tot volksgezondheid

Het belang van de volksgezondheid is tot uitdrukking gebracht in de grondwettelijke opdracht aan de overheid om de volksgezondheid te bevorderen (artikel 22 Grondwet). De overheid heeft de taak maatregelen te treffen die het mensen mogelijk maakt zo goed mogelijk in gezondheid te leven. En wanneer de gezondheid is aangetast, in zo goed mogelijke conditie verder te leven. Verder heeft de overheid tot taak de collectieve volksgezondheid te bevorderen.

Burgers hebben dus recht op zorg voor gezondheid. Voor de overheid brengt dat de plicht tot een uitgewerkt beleid en actief optreden met zich mee.<sup>9</sup> Wet- en regelgeving geven daarmee een ieder op formele gronden gelijke toegangsrechten tot de gezondheidszorg. In de zorg voor de volksgezondheid behoort de mens centraal te staan. Het welzijn van de burger en van alle burgers tezamen vormen het uitgangspunt. Dat werkt in de praktijk toch nog wel eens anders uit. We kijken naar twee situaties.

- Problemen met de wachtlijsten, capaciteitsproblemen en overmatige bureaucratisering werken willekeur in de hand. Dan blijkt ook de feitelijke toegang niet voor ieder gelijk. Waar willekeur heerst, ook al is het in nog betrekkelijk geringe mate, daar krijgen sommige mensen het gemakkelijker dan anderen. Dan hangt het ervan af of je deel uitmaakt van de goede netwerken. Zo hoeven mensen met bijvoorbeeld de juiste kennis, de

juiste vaardigheden (bijvoorbeeld assertiviteit) en met gezag of publieke bekendheid niet lang op een wachtlijst te staan. Op basis van die competenties blijken andere normen te gelden. En aan die normontwikkeling heeft de burger geen deel.

- Een tweede voorbeeld geldt het beleid van ziekenhuizen of van maatschappijen van medici zelf. Men richt zich op bepaalde handelingen, of juist niet of veel minder. Voor de gemiddelde burger is er dan al gauw sprake van een blokkerende onoverzichtelijkheid. Alleen wanneer mensen op hun verantwoordelijkheden worden aangesproken, vaak na rechtszaken, blijkt een keuze geforceerd te kunnen worden. In dat geval is er sprake van willekeur bij de toegang tot de volksgezondheid die met gebruik van het recht kan worden gecorrigeerd.

### **3.2.2. Deelname aan de besluitvorming**

Het patiëntenperspectief is in Nederland nooit goed tot ontwikkeling gekomen. De aanbodzijde, de financiering en de daarmee verbonden belangengroepen overheersen. Bovendien spelen economische belangen en belangen van fabrikanten een grote rol. Patiënten én hulpverleners raken in de knel, onder andere door de bureaucrativering die de laatste decennia verontrustend is toegenomen. De arts-patientrelatie dreigt te worden vervangen door een institutie-patientrelatie. Deels door regelgeving ten aanzien van het zorgstelsel, deels door bureaucratisch management en de daaruit voortvloeiende overorganisatie en overregulering.

Zo raken mensenrechten vanzelf in de knel. En wat dachten we van de manier waarop verzekeringspakketten tot stand komen, hoe in een door belangen gedomineerd stelsel zorgpakketten worden vastgesteld. Als we hier tevens de gemakkelijke grootschalige gegevensuitwisselingen aan toevoegen, mogelijk gemaakt door informatie- en communicatietechnologie, dan ontstaat het beeld van een risicolandschap, onoverzichtelijk, waar je, als het er op aankomt, alleen met behulp van daartoe toegeruste netwerken je weg kan vinden.

Niet alleen in de zorgverlening, maar ook in de beleidsvorming staat het perspectief van de patient te laag op de agenda, onverlet de stevige hoeveelheid wetgeving die heeft plaatsgevonden. Ten aanzien van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen is er weliswaar een eerste stap gezet, maar in de praktijk wordt de dienst in belangrijke mate uitgemaakt door de aanbieders (beroepsbeoefenaren en instellingen) en financiers. De burger heeft maar heel weinig mogelijkheden op die organisaties invloed uit te oefenen.<sup>10</sup>

Het besluitvormingsproces in het stelsel van de volksgezondheid is uiterst ondoorzichtig, verdeeld over vele netwerken en technocratisch van aard. Voor de individuele burger brengt dat onneembare blokkades met zich mee.

### **3.2.3 Verhouding tussen normstelling en normontwikkeling**

Formele normstelling beïnvloedt de normontwikkeling in de praktijk. Ze vormt hier een oriëntatiepunt. Waar het op aankomt zijn van de kant van overheid en juridische instanties met name de interventies van *borging* en *afdwingbaarheid* (zie de kenmerken van de rechtsstaat in hoofdstuk 2). De laatste decennia hebben de betrokken ministeries, en met name Volksgezondheid, alsmede het parlement, hard gewerkt en zijn de rechten van de patienten, qua wetgeving, fors toegenomen. Zo hebben de Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst, de Wet bijzondere opvang psychiatrische ziekenhuizen, de Wet klachtrecht clientenzorgsector, de Wet medezeggenschap clientenzorgsector, de Wet medisch wetenschappelijk onderzoek met mensen en de Wet medische keuringen het licht gezien. Maar de praktijk laat op z'n zachtst gezegd lacunes zien.

En dan komen de andere in hoofdstuk 2 behandelde kenmerken in het rechtsstatelijk spel *wederkerigheid, openheid en reflectie*. Er is sprake van een informele normontwikkeling in het netwerk van diverse zorgaanbieders. Deze werkt maar in zeldzame gevallen positief uit wanneer we kijken naar de motieven van wederkerigheid, openheid, laat staan reflectie. Gevolg is dat de patient er volstrekt geen toegang toe heeft en willekeur een veel te grote rol speelt.

Deze kwalitatieve rechtsstatelijke problematiek wordt alleen maar urgenter in de toekomst. Het vraagstuk van de rechten van de patient zal zich radicaliseren onder de druk van bijvoorbeeld genetica en de voorspellende geneeskunde. De kennis daarover zal diep ingrijpen in zaken van ziekte en gezondheid. Hetzelfde geldt voor de ontwikkelingen op het vlak van de informatie- en communicatietechnologie in relatie tot bijvoorbeeld de privacy van de patient.<sup>11</sup>

## **3.3. Wonen**

### **3.3.1. Toegang tot wonen**

Wonen is veel meer dan vroeger uitdrukking geworden van de wijze waarop mensen willen leven. Daarom speelt de kwaliteit van het wonen een hoofdrol in vrijwel alle beschouwingen over dit thema. Daarnaast zijn de veiligheid en de leefbaarheid van de woonomgeving van belang. Ruimte is uiteraard ook een belangrijke factor in ons wooncomfort, want in Nederland is die ruimte relatief

beperkt De bevolkingsdichtheid, de concurrerende claims op de schaarse ruimte en de grondprijzen laten geen groot woonoppervlak per huishouden toe Maar ruimte is uiteraard niet de enige factor Het gaat ook om de beschikbaarheid van voldoende en betaalbare woningen, en, zoals gezegd, om de kwaliteit van die woningen Naast de vrije sector speelt de sociale huursector daarbij nog steeds een voorname rol Vanuit dit perspectief was volkshuisvesting decennia lang een verdelingsvraagstuk, waarmee aan de behoefte aan goede en goedkope woningen kon (en kan) worden voldaan Het huisvestingsbeleid heeft eigenlijk altijd in dit teken gestaan Dat is sinds een aantal jaren echter aan het veranderen, zoals we hieronder nog zullen zien

Over de *toegang* tot wonen is, vanuit een grondwettelijk perspectief bezien, weinig tot niets geregeld Wonen wordt door sommigen weliswaar beschouwd als een (sociaal) grondrecht, maar toch is het als zodanig niet in de Grondwet opgenomen In de klassieke grondrechten is wel het '*huisrecht*' opgenomen (art 12) Hiermee wordt het belang van een woning voor het privé-leven benadrukt, alsmede de bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen huisvredebreuk Daarnaast heeft één van de sociale grondrechten betrekking op *leefbaarheid* (art 21) Hierin is o a sprake is van de zorg van de overheid voor de bewoonbaarheid van het land (waaronder bijvoorbeeld ook het waterbeheer of de waterstaatszorg valt)

In verband met het wonen is dus wel een duidelijke opdracht tot gelijktijdige realisatie gemeoid Daarmee bedoelen wij dat de overheid zich tegelijkertijd terughoudend (vanwege de klassieke grondrechten) en actief intervenierend (vanwege de sociale grondrechten) moet opstellen<sup>12</sup> Het recht op leefbaarheid vereist immers tenminste een initierende rol van de overheid De zorg voor een leefbare woonomgeving in de sociale huursector is overigens vastgelegd als apart taakveld in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH), waaraan de woningcorporaties zijn gebonden

Dat neemt niet weg dat er in het beleid en het volkshuisvestingrecht wel degelijk rekening wordt gehouden met toegangsrechten Wij beperken ons in deze casus tot het huidige beleid De nota Wonen van het ministerie van VROM, gepubliceerd onder verantwoordelijkheid van staatssecretaris Remkes, biedt enige aanknopingspunten als het gaat om de toegang tot wonen<sup>13</sup>

Deze nota is het vervolg op de nota Volkshuisvesting In de verandering van naamgeving komt een belangrijke accentverschuiving in het beleid van de afgelopen jaren tot uitdrukking Waar het vroeger in de volkshuisvesting vanwege het woningtekort vooral ging om de kwantiteit, het aantal woningen, gaat het tegenwoordig met name om de kwaliteit van het wonen en de invloed die burgers daarop kunnen uitoefenen Wonen is een belangrijk element van onze

wijze van leven of levensstijl geworden, en heeft in die zin veel meer betekenis gekregen dan alleen maar huisvesting en 'een dak boven het hoofd'. De wensen van de woonconsumenten vormen een belangrijke basis voor het beleid van de overheid.

De leidende gedachte van het huidige beleid kan in drie principes worden samengevat:

- 1 De keuzevrijheid van de burger moet worden vergroot. Daartoe moet voldoende informatie over het woningaanbod beschikbaar zijn en moet de regelgeving voor de woonconsument overzichtelijk zijn,
- 2 Er moet voldoende aandacht blijven voor collectieve of maatschappelijke waarden, deze vormen als het ware een begrenzing van de individuele keuzevrijheid. Leefbaarheid en veiligheid zijn voorbeelden van dergelijke waarden,
- 3 De overheid is actief betrokken bij het woonbeleid en streeft naar een beheerste marktwerking. De overheid en de andere partijen in het beleidsnetwerk rondom wonen stemmen hun doelstellingen en wederzijdse afhankelijkheden zodanig op elkaar af dat de positie van zwakke groepen op de woningmarkt, in casu hun toegang tot wonen, niet in gevaar komt.<sup>14</sup>

Deze uitgangspunten staan weliswaar niet haaks op een sociaal-liberale visie op wonen, maar toch zijn er accentverschillen, met name omtrent de deelname aan de besluitvorming, die hieronder zullen worden toegelicht.

### ***3.3.2. Deelname aan de besluitvorming***

Burgers verschijnen in het beleidsnetwerk rondom wonen vooral in de gedaante van woonconsumenten. In beginsel maakt het daarbij niet uit of men eigenaar of huurder is van een woning. Immers, het bezit van een eigen huis kan ook onder lage inkomensgroepen worden gestimuleerd. De verkoop van huurwoningen door woningcorporaties is de afgelopen jaren als beleidslijn ingezet. Maar waar het in het beleid kennelijk vooral om gaat is dat de woonconsumenten een steviger positie in het beleidsnetwerk moeten verkrijgen ten opzichte van andere actoren, en dat zij meer zeggenschap krijgen over hun woonsituatie.

Die zeggenschap is momenteel beperkt, zowel in de planvorming van het wonen als in het bouwproces en in het beheer van woningen. Om beter aan wensen van individuele burgers tegemoet te kunnen komen is er thans in principe de mogelijkheid van een open bouwproces, waardoor een veel grotere verscheidenheid aan bouwproducten (woningen) mogelijk wordt.<sup>15</sup> En wat de planvorming betreft ligt er een taak voor de (lokale en rijks-) overheid om burgers meer bij de beleidsvorming te betrekken. Wij concentreren ons hier in deze

casus op de rol van de aanbieders van woningen en woondiensten. Zij zullen zich (nog) meer moeten richten op de wensen en ideeën van burgers, men als woonconsumenten. Tevens moet de informatievoorziening omtrent woonvoorzieningen, kwaliteit en andere zaken aan hen nog verder verbeteren. Hoe zou een dergelijk tweerichtingsverkeer gestalte kunnen krijgen?

De grootste aanbieders van huurwoningen zijn uiteraard de woningcorporaties, voorheen veelal *woningbouwverenigingen*, thans in de meeste gevallen *woonstichtingen*. Ook in de sociale huursector dienen (de belangen en wensen van) de huurders als consumenten centraal te staan, maar hun invloed is gering. Dat is, naast een afgenomen belangstelling voor participatie onder huurders, mede een gevolg van het verzelfstandigingsproces dat de woningcorporaties aan het begin van de jaren negentig jaren hebben ondergaan.

De financiële zelfstandigheid van de corporaties ging gepaard met wijzigingen in de rechtspersoonsvorm (van vereniging naar stichting) en de bestuursstructuur. Veel corporaties kennen thans een drielagenstructuur, waarmee men slagvaardig, markt- en klantgericht poogt te werken. Het toporgaan is een Raad van Commissarissen of een Raad van Toezicht, met, zoals de naam al aangeeft, een toezichthoudende of controlerende functie. Daaronder ressorteert de directie, die tevens vaak het stichtingsbestuur in de zin van de wet vormt. Deze legt verantwoording af aan de Raad van Commissarissen. Ten slotte is er het zogenaamde werkapparaat van de corporaties (algemene zaken, financiën, huur- en bewonerszaken, technische dienst, enzovoort). Proefondervindelijk en uit onderzoek is komen vast te staan dat deze structuur participatie en zeggenschap van bewoners niet bevordert.<sup>16</sup>

Daarom zou de positie, de rol en de samenstelling van het toporgaan in dit opzicht meer aandacht moeten krijgen. Het toporgaan zou meer als een soort van *parlement* kunnen gaan functioneren waarin alle stakeholders (directie, bewoners, medewerkers, overheid) hun eigen toezichthouders kunnen kiezen.<sup>17</sup> Vanuit een dergelijk orgaan zou een dialoog tussen de stakeholders een betere vorm en meer inhoud kunnen krijgen.

Volgens Kaptein en Van Tulder kunnen in een zogenaamde 'stakeholdersdialoog' meningen worden uitgewisseld, (toekomstige) belangen en verwachtingen worden besproken en normen ten aanzien van het ondernemingsfunctioneren worden ontwikkeld.<sup>18</sup> De aanpak is gericht op het creëren van een wederzijdse betrokkenheid tussen onderneming (bedrijf) en omgeving. De dialoog is daarvoor het middel, want de aanpak is gebaseerd op consultatie en samenwerking, uitgaande van rapportages over de voortgang van de gesprekken. Die rapportages maken in beginsel informatieoverdracht naar, een zekere mate van controle over en deelname van alle stakeholders mogelijk, zelfs als daarvoor geen apart orgaan, zoals een bedrijfs'parlement', in het leven wordt geroepen.

In de context van het wonen lijkt een stakeholdersdialoog vooral van belang wanneer het gaat om kwaliteit én om maatschappelijke waarden als wederkerigheid, openheid en reflectie op sociaal en cultureel vlak, zeg maar de esthetica, de vormgeving en de diversiteit van de woonomgeving, want juist ook in dit opzicht zijn er thans weinig of geen mogelijkheden tot beïnvloeding van de besluitvorming

### **3.3.3. Verhouding tussen normstelling en normontwikkeling**

De vraagstelling omtrent de verhouding tussen de normstelling en de normontwikkeling rond wonen, die hierboven al even aan de orde kwam, is hier interessant om uit te werken met behulp van het begrip *sociaal kapitaal*. Sociaal kapitaal omvat een zekere hoeveelheid informele waarden en normen die samenwerking tussen de leden van een bepaalde groep mogelijk maken. Tot die normen (en competenties) behoren in ieder geval eerlijkheid, vertrouwen en wederkerigheid.<sup>19</sup> Het is ook in feite de grondslag waarop een dialoog en samenwerking überhaupt mogelijk is.

De Amerikaanse socioloog Francis Fukuyama heeft een classificatieschema gemaakt dat een overzicht biedt van de bronnen waaruit sociale normen zich kunnen ontwikkelen.<sup>20</sup> Uit dit overzicht valt op te maken dat normontwikkeling in de sociale huursector in het verleden langs *exogene* weg, dus van buitenaf, heeft plaatsgevonden. De eerste initiatieven op dit terrein waren ingegeven door religieuze en ideologische motieven. De initiatiefnemers tot de eerste woningbouwverenigingen waren particulieren. De normstelling nam aan het begin van de vorige eeuw een aanvang (bijvoorbeeld de Woningwet van 1901) en valt te plaatsen onder *institutioneel* vormgegeven normering. Dit wetgevingskader heeft zich in de daaropvolgende periode stelselmatig uitgebreid. Hierdoor zijn in de loop van de eeuw grote regelgeleide systemen ontstaan, waarvan de volkshuisvesting er één is.

Voor wat betreft 'normontwikkeling' zijn in dergelijke systemen de binnen de sector gevormde regels dominant. Door bureaucratisering dreigt steeds het gevaar dat die regels een eigen leven gaan leiden en in die zin 'irrationeel' worden. En dat kan betekenen dat hegemonie, machtsongelijkheid en hiërarchie de plaats innemen van een openbare discussie over de grondslagen van het leven in gemeenschap met anderen op basis van vrijheid en zelfbeschikking. De grote verzelfstandigings- en decentralisatieoperatie in de sociale volkshuisvesting was dan ook vooral georiënteerd op de ontbureaucratisering van de sector. Dit werd geconcretiseerd door met name de woningaanbieders (corporaties) meer ruimte te geven.



Tegen deze achtergrond is de voorlopige conclusie dat de normstelling in de (sociale) volkshuisvesting nog steeds geschiedt op basis van regelgeving, maar dat de nadruk in het beleid veel sterker is komen te liggen op min of meer 'spontane' normontwikkeling, met veel ruimte voor marktwerking en het particulier initiatief. Sprekend over marktwerking blijft het echter de vraag in hoeverre de particuliere organisaties in de sector niet overheersend zijn geordend in een technocratisch veld van autonome machtsuitoefening door schaalvergroting, fusies en hun inbedding in beleidsnetwerken. Een machtsuitoefening met twee dimensies door de organisaties zelf over woningzoekenden en door andere, invloedrijker actoren over de organisaties. Wellicht kan een dialoog tussen 'stakeholders' hierin enige helderheid brengen.

### **3.4. Internet**

#### **3.4.1. Toegang tot Internet**

De ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie (ICT), in het bijzonder die van het internet, heeft geleid tot een nieuwe communicatieomgeving. Aangezien communicatie essentieel is voor menselijke activiteiten worden alle domeinen van het maatschappelijk leven indringend veranderd door het gebruik van ICT. De nieuwe netwerksamenleving doet zich voor in verschillende vormen en met verschillende gevolgen voor mensen. Met name internet is een technologie waarmee voor iedereen de communicatie op wereldschaal mogelijk is.

Maar hieraan zit ook een schaduwzijde: de infrastructuur van de netwerken is in eigendom van iemand, de toegang wordt beheerst en het gebruik beïnvloed, zo niet gemonopoliseerd door commerciële, ideologische en politieke belangen. Aangezien internet een bepalende infrastructuur voor ons leven wordt, kent de strijd om eigendom en toegangsbeheersing van deze infrastructuur het karakter van een ware 'vrijheidsstrijd'.

Uitsluiting kan door verschillende mechanismen tot stand komen: gebrek aan technologische infrastructuur, economische of institutionele obstakels voor toegang tot netwerken, onvoldoende onderwijs en culturele capaciteiten om internet naar behoefte te kunnen gebruiken. De cumulatieve effecten van deze mechanismen van uitsluiting verdelen mensen niet langer tussen arm en rijk, maar tussen degenen die aangesloten zijn op belangrijke netwerken en zij die daarvan zijn uitgesloten.

Ongelijke toegang tot internet wordt meestal nog steeds aangeduid als 'de kloof' tussen de *information haves* en de *information have nots*. Dit denken is onvol-

doende gericht op de eigenaardigheden van de (cyber)economie, waardoor kleine informatieverschillen grote maatschappelijke gevolgen kunnen hebben. Informatiemonopolies kunnen zich zeer snel ontwikkelen op internet en eenmaal veroverde posities zijn ook nagenoeg onaantastbaar. Het is een omgeving waarin *the winner takes it all*, waarin kleine voorsprongen – naar traditionele maatstaven gemeten – disproportioneel worden beloond.<sup>21</sup> In de praktijk is er voor velen vaak slechts ‘schijntoegang’ op internet. Ook is er het probleem van de profielen die door providers gemaakt kunnen worden. Op basis daarvan kan toegang geblokkeerd worden. De burger stelt de gegevens voor doel A ter beschikking, maar de providers kunnen het gebruiken voor doel B.

### **3.4.2. Deelname aan de besluitvorming**

Internet biedt technologisch oneindige mogelijkheden. Echter, in institutionele en sociale zin nemen slechts enkelen deel aan de besluitvorming omtrent internet. Het is een grote uitdaging om een ieder die dat wenst deel te laten nemen aan de transitie naar de (echte) netwerksamenleving. Deels op basis van individuele verantwoordelijkheid (burgerschap), deels door (nieuwe) democratische instituties. Beide staan nu nog slechts in de kinderschoenen.

Internet lijkt weliswaar mensen de mogelijkheid te bieden aan allerlei (virtuele) besluitvormingsprocessen deel te nemen. Maar de burger heeft geen enkele garantie dat hij zelf zijn eigen weg, of het lot dat zijn boodschappen beschoren is, kan bepalen. Ondoorzichtig is wat bepaald wordt door de providers, door soft- en hardwarebedrijven en door andere machthebbers die een rol spelen bij internet.

### **3.4.3. Verhouding tussen normstelling en normontwikkeling**

Internet onttrekt zich voor een deel aan de bestaande rechtsvormen. Toezicht, beveiliging, de bescherming van persoonsgegevens en de positie van serviceproviders is recent enigszins geregeld in de Wet Bescherming Persoonsgegevens en de Telecommunicatiewet. Beide zijn gebaseerd op Europese richtlijnen. Internet is echter niet gebonden aan Europese grenzen. Recente wetgeving geeft zelfs binnen de Nederlandse en Europese grenzen niet altijd de norm waaraan internetgebruik getoetst kan worden, laat staan dat die normen gehandhaafd kunnen worden. Kenmerkend aan deze nieuwe wetgeving is het besef dat de moderne werkelijkheid te ingewikkeld is voor gedetailleerde wetgeving en daardoor meer uitgaat van beginselen en zelfregulering. Tegelijkertijd komen er tegenwoordig allerlei nieuwe rechtsvormen op gang. Rechtsvormen die langzamerhand algemeen geaccepteerd (gaan) worden. Dit

proces zou *pre-publieke rechtsvorming* genoemd kunnen worden Enerzijds komt dit tot uitdrukking in de samenwerkende organisaties die, vaak met behulp van moderne ICT, invloed hebben op de werking van internet als zodanig Anderzijds komt dit tot uitdrukking door de opkomst van virtuele beleidsgemeenschappen Beide mogelijkheden worden in de volgende twee tekstblokken toegelicht

Bij internet ontbreekt grotendeels een leidende of verantwoordelijke instantie, het is informeel Er zijn echter wel organisaties die steeds meer invloed krijgen op de werking van internet het *World Wide Web Consortium* (W3C) dat sinds 1994 webtechnologie, standaarden en procedures ontwikkelt<sup>22</sup>, de in 1992 opgerichte *Internet Society* (ISOC) die zich bezighoudt met standaardisatie en organisaties van *providers*

Het is van belang te beseffen dat (wereldwijde) technische standaarden maatschappelijk en juridisch normerend kunnen werken Er kan een situatie ontstaan waarin wat mag en niet mag niet langer bepaald wordt door het recht, maar is voorgeprogrammeerd Een situatie waarin ieder informatieproduct zijn eigen voorwaarden in de vorm van onuitwisbare computerprogramma's met zich mee draagt<sup>23</sup>

Zo is de surfer op internet nu al traceerbaar via diens IP-adres, een persoonlijk via de provider toegewezen nummer dat toegang verschaft tot internet Hierdoor kan men zien aan welke websites de betreffende persoon een bezoek heeft gebracht Deze gegevens worden geregistreerd door aan websites gekoppelde kleine bestanden die door de website te bezoeken op de harde schijf van de computer geplaatst worden, 'cookies' genaamd. Wanneer men een online webformulier invult met persoonlijke gegevens, in combinatie met een cookie, is het surfgedrag van een persoon inzichtelijk zonder dat hij het beseft Bedrijven, bijvoorbeeld handelsinformatiebureaus, kunnen inspelen op het surfgedrag van hun potentiële klanten

Internet is tot dusverre grotendeels ontoegankelijk voor overheden en overheidsinterventies. Vandaar dat zelfregulering en marktwerking troef zijn Het rechtsverkeer in een gedematerialiseerde en virtuele wereld zal anders zijn dan het rechtsverkeer daarbuiten Een voorbeeld van veranderd rechtsverkeer in de virtuele wereld is het ontoegankelijk kunnen maken van informatie van overheden, bedrijven en particulieren met behulp van allerlei technische beschermingsmaatregelen, zoals versleuteling (encryptie)

Een voordeel van deze beschermingsmaatregelen is de mogelijkheid om anoniem gebruik te maken van internet en daarmee de bescherming van de persoonlijke levenssfeer Een nadeel is dat via encryptie ook rechten, zoals bijvoorbeeld het auteursrecht en het recht op toegang tot (overheids)informatie, onderuit gehaald kunnen en wellicht zullen worden Encryptie loont

rechtens in combinatie met contractuele afspraken Encryptie verbieden is zinloos, want het is algemeen beschikbaar over de hele wereld <sup>24</sup>

Anderzijds is er de opkomst van virtuele beleidsgemeenschappen <sup>25</sup> Deze (kunnen) worden gebruikt om een digitale, responsieve democratie <sup>26</sup> gestalte te geven In deze opvatting worden het collectieve leren alsmede de beleids- en rechtsvorming versterkt door het uitwisselen van kennis en ervaring, door communicatie en *trial and error*

Een voorbeeld van een virtuele beleidsgemeenschap is COPS COPS is een gemeenschap van opsporingsambtenaren, die gebruik maken van een besloten communicatienetwerk, dat functionarissen met een opsporingsbevoegdheid, variërende van publieke organisaties politie, justitie, de FIOD tot en met leden van private organisaties zoals de Dierenbescherming en BUMA/STEMRA, in staat stelt kennis met elkaar te delen, te communiceren en beleid te vormen

De vraag is vervolgens in hoeverre de overheid aan dit front de normontwikkeling zélf voor haar rekening dient te nemen Staten zouden een verband kunnen aangaan met W3C of ISOC De overheid zou een stimulerende rol kunnen spelen bij de ontwikkeling van virtuele beleidsgemeenschappen, voorzover zij de responsieve democratie bevorderen in plaats van uitsluiting in de hand te werken

Internet stimuleert informatisering en globalisering en daardoor een ander type samenleving Het recht loopt nog te vaak achter deze ontwikkelingen aan Wetten zijn doorgaans te gedetailleerd en anticiperen vaak te weinig op toekomstige veranderingen Het blijkt dat niet alles vastgelegd kan worden in regels Er is behoefte aan minder regels en meer beginselen, zelfregulering en open normen, die in samenspraak met de praktijk worden ontwikkeld *Over wederkerigheid gesproken internet heeft de burger nodig als medewetgever.*

## **3.5. Veiligheid**

### **3.5.1. Toegang tot veiligheid**

Veiligheid is ongelijk verdeeld in de Nederlandse samenleving Je hoeft je maar van het oosten naar het westen te begeven om met eigen ogen te kunnen waarnemen dat sommige burgers veel toegang tot veiligheid hebben en anderen veel minder. Daarbij speelt niet alleen het verschil in geld een rol, maar vooral zaken als de sociaal-maatschappelijke positie, de woonomgeving, sekse, hoe je hebt geleerd je te bewegen en vooral van welke netwerken je deel uitmaakt De toegang tot veiligheid zal dan ook een bredere werking moeten krijgen Vandaar dat we in het volgende hoofdstuk zullen bepleiten dat vei-

ligheid voor de burgers een modern grondrecht moet worden

### **3.5.2. *Deelname aan de besluitvorming***

Wanneer het gaat om deelname zijn twee varianten denkbaar. Ten eerste de situatie waarin burgers zelf actief participeren bij het realiseren van veiligheid, als onderdeel en activiteit van burgerschap. Burgers dienen een eigen verantwoordelijkheid te hebben, bijvoorbeeld ten aanzien van beveiliging (de sloten op het huis en dergelijke). Die verantwoordelijkheid strekt zich uit tot het doen van aangifte in voorkomende gevallen. Het risico van een dergelijke benadering ligt in de uitbreiding ervan, voorbij aan wat als gemeenschappelijke verantwoordelijkheid wordt opgevat. De verwachtingen kunnen diffuus worden. Wie beslist wat, wie doet wat? Een reactie kan dan zijn dat er vervolgens weer allerlei bureaucratische mechanismen gaan ontstaan om dat te reguleren.

Ten tweede is er de variant waarbij de institutioneel verantwoordelijke voor de veiligheid (bij wie de macht is samengebond) publiekelijk verantwoording aflegt over het gevoerde beleid en open staat voor commentaar van burgers. Een dergelijke aanpak focust op wie de macht heeft om de veiligheid te realiseren. Over die macht dient verantwoording te worden afgelegd.

In de huidige politieregio's is de politieke verantwoording echter volstrekt onhelder. In dat verband is ook de modieuze term 'integraal veiligheidsbeleid' illustratief. 'Integraal' leidt al snel tot afwentelen. Wanneer integraliteit uitgangspunt is zal het gehele veiligheidsbestel moeten worden heringericht. Politie, brandweer en geneeskundige ketens moeten meer geïntegreerd worden. Niet alleen ten aanzien van de taken die zij uitvoeren, maar vooral ook met betrekking tot de organisatorische vormgeving.

Daarnaast dienen veiligheidsregio's te ontstaan waarin geïntegreerde veiligheidszorg wordt aangeboden aan de burgers. Deze veiligheidsregio's moeten van zodanige omvang zijn dat zij de kritische veiligheidsfuncties kunnen vervullen. Het moet mogelijk zijn om vanuit landelijk niveau dwingende aanwijzingen te formuleren hoe de organisatie van de veiligheid dient te worden gerealiseerd. Daarbij is intensieve samenwerking tussen publieke en private partners geboden.

### **3.5.3. *Verhouding tussen normstelling en normontwikkeling***

Veiligheid is één van de belangrijkste thema's binnen het openbaar bestuur. De verwachtingen van het openbaar bestuur met betrekking tot veiligheid zijn hoog gespannen. De burgers verwachten dat de overheid in staat is volledige

veiligheid te garanderen en te realiseren. De overheid wekt na incidenten, aanslagen en rampen veelal de indruk dat dergelijke gevallen in de toekomst voorkomen kunnen worden. De burgers worden daarmee bevestigd in hun verwachting ten aanzien van veiligheid. Deze verwachting wordt vooral door de overheid gecreeerd.

Burgers zullen bij volgende rampen – en die zullen zich zeker voordoen – de voorgestelde maatregelen steeds minder geloofwaardig vinden. De legitimiteit van overheden en private sector ten aanzien van veiligheid zal daardoor verminderen. Hopelijk zal dat betekenen dat burgers ook meer een eigen verantwoordelijkheid zullen ontwikkelen. Dat zal dan wel moeten betekenen dat burgers meer toegankelijke informatie van overheden en de private sector moeten krijgen over de risico's die zij lopen. Alleen dan is er de mogelijkheid dat burgers in staat zijn een eigen en volledige afweging te maken. Overheden en de private sector zijn er niet bij gebaat dat de verwachtingen omtrent hun mogelijkheden om risico's te beheersen en veiligheid te realiseren nog verder opgeschroefd worden. Het is tijd te komen tot een meer realistische verwachting van overheid en bedrijfsleven ten aanzien van de beïnvloeding van veiligheid.

Nederland is de laatste jaren regelmatig geconfronteerd met ingrijpende rampen en incidenten. Het is onmogelijk om in dit boekje een volledige analyse te geven van de achtergronden en oorzaken van deze rampen en incidenten. Er zijn echter wel enkele cruciale patronen te onderkennen. De grote rampen in Enschede en Volendam zijn voorbeelden van deze tendensen, maar ook bij kleinere rampen en incidenten kunnen deze patronen onderkend worden.

De normen voor veiligheid zijn multi-interpretabel. Vele overheidsorganisaties stellen normen. Deze normen zijn over het algemeen niet op elkaar afgestemd. Er is geen sprake van een integrale vergunning voor inrichtingen. Verschillende overheidsorganisaties (politie, brandweer, ruimtelijke ordening, enzovoort) gebruiken niet elkaars kennis en inzicht ten aanzien van veiligheid. Daardoor ontstaat een constante concurrentie tussen normen. Een concurrentie die wordt overgelaten aan de burger. De burger moet vervolgens maar bezien in hoeverre hij of zij kan voldoen aan deze normen.

De handhaving van de normen varieert sterk. Slechts zelden is er sprake van een strenge en consequente handhaving. In het merendeel van de gevallen wordt er op de één of andere manier onderhandeld met de betrokkenen over de mate waarin moet worden voldaan aan de veiligheidseisen. Daar komt dan veelal een suboptimale situatie uit. In ieder geval resulteert deze onderhandelingsstendens bij handhaving er niet toe dat er een inherent veiliger situatie ontstaat.

De grote verwachting en pretentie van de overheid heeft geleid tot een 'concurrentie' tussen normen op het terrein van veiligheid die ongedaan gemaakt dienen te worden. Burgers en bedrijven worden veelvuldig geconfronteerd met

normen die elkaar tegenspreken. Overheidsinstanties leggen op basis van wetten en regels ook verschillende normen op. Objectiviteit is hier een belangrijk criterium ten aanzien van de gevarieerde praktijk. Een voldoende graad van algemeenheid is dan van belang. Ten aanzien van veiligheid dienen eenduidige en heldere normen te worden geformuleerd ten behoeve van burgers en bedrijven. Daarbij dient dan ook een strakke en heldere handhaving te volgen. Een dergelijke handhaving kan echter alleen maar plaatsvinden wanneer de normen voor burgers en bedrijven eenduidig zijn.

## **3.6. Mobiliteit**

### **3.6.1. Toegang tot mobiliteit**

Er is een enorme behoefte aan mobiliteit in de samenleving. Mobiliteit, aldus de VROM-raad, is essentieel in de moderne samenleving en onlosmakelijk verbonden met de toename van handel en welvaart, de uitwisseling van kennis, ervaring en cultuur, de eenwording van Europa, enzovoort. Het 'common sense'-gevoel omtrent mobiliteit kan kernachtig worden samengevat in de one-liner 'mobiliteit is fun', bekend sinds de introductie van de OV-jaarkaart voor studenten. Bovendien beschouwt men de zogenaamde vrije voertuigkeuze nog immer als een onaantastbaar recht. Meer nog dan in enig ander opzicht wordt daar de 'toegang tot mobiliteit' aan afgemeten.

Mobiliteit is de verplaatsing van personen en goederen – waaronder informatiegoederen – tussen verschillende locaties, met behulp van (moderne) transport- en communicatiemiddelen. Ze heeft een onomstotelijk economisch belang. Het woon-werkverkeer en het goederenvervoer zijn daar duidelijke voorbeelden van. Maar ook de meeste vormen van toerisme, recreatie, vrijetijdsbesteding en ontspanning zijn niet denkbaar zonder de mogelijkheden van snel en efficiënt vervoer.

Mobiliteit is behalve in economisch ook in cultureel opzicht van grote betekenis. In de leefwijzen van de meeste mensen speelt mobiliteit een hoofdrol. En dan hebben we het over verplaatsing en ook over de symbolische betekenis ervan. Die laatste werkt onderscheidend, net zoals de voertuigen zelf. We kennen het onderscheid tussen het particulier en het openbaar vervoer. In beide vervoerssoorten is sprake van een eerste en een tweede klasse. Voor velen is het bezit van meerdere voertuigen vandaag de dag een vanzelfsprekende zaak geworden.

Dit wekt misschien de indruk dat de toegang tot mobiliteit geen probleem zou zijn. Er zijn echter enkele lastige vraagstukken. Om te beginnen vormen de gevolgen van de groei van de personenautomobiliteit in ons land een probleem.

Door bevolkingsgroei, ‘gezinsverdunning’ en het verband tussen leefwijze en mobiliteit heeft de automobilititeit een hoge vlucht genomen. De verwachting is dat deze groei in de komende decennia zal afvlakken.

Maar elke toename van de automobilititeit betekent voorshands wel, aldus de VROM-raad, dat de congestie- en leefbaarheidsproblemen op het regionale en lokale niveau ernstiger dreigen te worden. Files, verkeersopstoppingen (mede veroorzaakt door uitbreidingswerkzaamheden aan onze infrastructuur), parkeerproblemen, verkeers(on)veiligheid in woonwijken (onder meer door ‘verkeersstress’ en slecht weggedrag) en de dominante aanwezigheid van de auto in het straatbeeld zullen nog niet snel tot het verleden behoren. De toegang tot een bereikbare én een leefbare (woon)omgeving komt hierdoor onder druk te staan. Maar ook de mobiliteit zelf komt voor bepaalde groepen in last wanneer door financiële maatregelen, gecombineerd met hogere accijnzen, de mobiliteit te duur voor hen wordt.

De toegankelijkheid en daarmee de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer is een heel ander vraagstuk. Er is sprake van een toenemende onbetrouwbaarheid en een gebrekkige dienstverlening aan de reiziger. Deze wordt steeds vaker geconfronteerd met vertragingen en ‘logistieke problemen’ (zoals uitval van verbindingen) bij met name de spoorwegen. Reizigers moeten genoeg nemen met overvolle treinen of op het perron achterblijven in afwachting van de volgende trein. Nieuwe voorzieningen in andere vormen van openbaar vervoer, zoals het busvervoer, leiden maar zelden tot verbetering. Een recent voorbeeld is de (gedeeltelijke) in gebruikneming van de Zuidtangent, de snelle busverbinding van de IJmond via Haarlem en Schiphol naar Amsterdam-IJburg. Vooral in Haarlem en omstreken is het buslijnnennet hierdoor sterk uitgedund, waardoor veel inwoners niet gemakkelijk meer toegang hebben tot het openbaar vervoer.

De tendens van een fijnmazig wijkgericht vervoersaanbod naar een grofmazig, op belangrijke centra (kantoren, winkels, onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, treinstations, luchthavens, enzovoorts) gericht lijnnennet – de zogenaamde *‘tangentele verbindingen tussen nieuwe grootstedelijke subcentra’* – is ook elders waarneembaar. Vooral ‘vervoersarme’ categorieën burgers, d.w.z. personen of huishoudens met lage inkomens die sterk afhankelijk zijn van het openbaar vervoer, worden hierdoor gedupeerd.

Een apart probleem vormt nog steeds de onveiligheid op de stations en in de treinen. Ook hierdoor neemt de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer af en wordt de drempel om de trein te nemen verhoogd.



### **3.6.2. Deelname aan de besluitvorming**

De beleidsvorming rond verkeer en vervoer geschiedt in het zogenaamde sectorale beleidsnetwerk van verkeer en waterstaat, althans op landelijk niveau. Van dit netwerk maken deel uit de minister (of de staatssecretaris), een beperkt aantal gespecialiseerde (top)ambtenaren, vertegenwoordigers van specifieke maatschappelijke organisaties, deskundigen en specialisten uit de grotere kamerfracties. Deze actoren overleggen en onderhandelen over de inhoud van het te voeren beleid, de keuze en inzet van de beleidsinstrumenten enzovoort. Deze processen voltrekken zich in min of meer gesloten beleids-circuits die weinig transparant zijn.

Door het accent te leggen op mobiliteit wordt benadrukt dat het om een verzameling vraagstukken gaat die de grenzen van een sectornetwerk al snel overschrijdt en vooral dat burgers hierin 'stakeholders' zijn. Dit laatste is maar zelden een vanzelfsprekende zaak, waarschijnlijk door het bureaucratische en technocratische karakter dat infrastructuurplanning nu eenmaal eigen is.

De bureaucratische werking van het beleid blijkt met name uit de normering die met mobiliteit verband houdt. De overheid heeft de neiging mobiliteit aan steeds meer regels te binden. Het gedrag in het verkeer als zodanig wordt al tot in detail voorgeschreven door een ingewikkeld systeem van normen, bijgehouden door verkeersregels. Deze normen hebben in toenemende mate een technische oorsprong en zijn voor 'leken' niet erg inzichtelijk.

Een tweede categorie vormen de zogenaamde milieunormen die gelden voor in het verkeer gebruikte voertuigen en brandstoffen. Op zichzelf beschouwd kan de milieuefficiëntie hierdoor toenemen, maar hetzelfde geldt voor de regelbaarheid in het verkeer en vervoer. Voeg daar nog de samenhang bij tussen mobiliteitsbeleid en ruimtelijke ordeningsbeleid en het is duidelijk dat we te maken hebben met een qua regulering overcomplex veld.

Volgens de uitgangspunten van het beleid is het vooral de burger die in dat complexe veld voortdurend moet worden aangesproken, en waar nodig gecorrigeerd, op zijn of haar weggedrag, milieugedrag, mobiliteitsgedrag, etc. Er is op zijn zachtst gezegd sprake van eenrichtingsverkeer in de communicatie tussen burgers en overheid omtrent de normering van mobiliteit, om in de beeldspraak van het onderwerp te blijven.

Tegen deze achtergrond zou het aanbeveling verdienen als burgers, in hun hoedanigheid van eindgebruikers van infrastructurele voorzieningen zoals wegen, openbaar vervoerslijnen enz. betrokken worden bij het uittesten van de geplande voorzieningen én de regelsystemen rondom mobiliteit, op criteria als bruikbaarheid, uitvoerbaarheid, transparantie en samenhang (integratie). Het

organiseren van panels of verbetergroepen van eindgebruikers – zo mogelijk langs digitale weg – zou een stap in deze richting kunnen zijn. Dat geldt zeker voor die gebieden die aan de algemene kwaliteit van het leven raken, zoals de mogelijkheid tot verplaatsing, de milieuproblematiek en de esthetische impact en vormgeving van de infrastructuur.

### **3.6.3. *Verhouding tussen normstelling en normontwikkeling***

Op het eerste gezicht lijkt het misschien merkwaardig een thema als mobiliteit te behandelen in de context van deze beschouwing over de democratische rechtsstaat. Maar bij nader inzien is dat niet zo vreemd. Want ook wanneer wij ons verplaatsen is ons pad in feite strak genormeerd, zo werd in de vorige paragraaf al duidelijk. Hieruit blijkt hoezeer het mobiliteitsvraagstuk een democratische en een rechtsstatelijke kant heeft.

Mobiliteit raakt in feite alle perspectieven van de democratische rechtsstaat (vergelijk hoofdstuk 4 hierna). Tegen de achtergrond van de aspecten die in deze casus aan de orde kwamen, zal het er echter vooral om gaan normontwikkeling op basis van het recht op consultatie mogelijk te maken en te stimuleren. In het sectornetwerk van verkeer en vervoer maken de 'beleidsmakers' nog steeds uit of, en zo ja wie er geconsulteerd wordt. Het is hoog tijd dat degenen die geconsulteerd willen worden die mogelijkheid ook krijgen. In dit proces van participatie en verantwoording, zoals ook staat beschreven in hoofdstuk 1, wordt dan ruimte gecreeerd voor een afweging van belangen en standpunten in verband met bereikbaarheid én leefbaarheid.



## 4. Zeven perspectieven

### 1. De actualisering van de rechtsstaat

We moeten streven naar actualisering van de democratische rechtsstaat. Aan de rechtsstaat moet het noodzakelijk verband tussen recht en democratie zijn af te lezen, zoals bij een temperatuurstaat. Iedere burger moet er de 'staat van het recht' aan kunnen aflezen. Als het om het recht gaat zal dat 'aflezen' betekenen dat de correspondentie tussen democratie en recht wordt *herkend en kan worden erkend, opdat ieder op grond daarvan ook kan én wil deelnemen*.

### 2. Orientatiepunten voor ethiek

Onze orientatiepunten voor ethiek vinden we waar recht wordt gemaakt. Dat gebeurt waar de verschillende realiteiten langs elkaar schuren, waar zich *dilemma's en fricties* voordoen. Dat is ook de reden dat we het belang van een open attitude benadrukken. Het heeft geen zin ons af te sluiten voor de grote fricties in de samenleving, rond de asielproblematiek, de wachtlijsten, de degeneratie van de gebouwde omgeving, de digitale privacyproblematiek, de gevoelde onveiligheid enz. Wanneer we ons daar op een *open en pragmatische manier* mee bezighouden vinden we daar ook onze orientatiepunten voor ethiek.

Onze tijd kenmerkt zich door onoverzichtelijkheid. In de digitale netwerkmaatschappij verandert de klassieke verhouding van ruimte en tijd, waardoor ook de traditionele herkenningpunten veranderen en in toenemende mate worden opgeheven. Dan wordt het voor de burger van levensbelang om voldoende herkenbare punten van orientatie voor het eigen handelen te vinden. Orientatiepunten voor normontwikkeling, voor ethisch handelen. Opdat de netwerken ook kunnen gaan dienen als handelingskaders die context verschaffen en waarin *wederkerigheid, reflectie en openheid* richtsnoer zijn.

### 3. Normontwikkeling

Dit is tevens van belang omdat netwerken zich ook kunnen afsluiten. Niet openheid maar geslotenheid is het risico van de tijd die komen gaat. Wat wordt er uitgewisseld en overeengekomen door degenen die de processen van normontwikkeling beheren? Hoe vindt de eigenlijke normontwikkeling plaats in de sectoren van de volksgezondheid? Hoe worden de normen beheerd en ontwikkeld in de sfeer wetshandhaving en opsporing? Wat staat de beleids-

netwerken in en tussen het IMF, Wereldbank, G7, G10, WTO voor ogen? Waar de netwerken zich sluiten, daar bevinden voor democraten zich de zorgen voor morgen

Moderne democraten oriënteren zich op het bevorderen van tendenties. Belangrijker dan te intervenieren in de diverse maatschappelijke praktijken is te zorgen voor een dynamisch verantwoordingsconcept: ontsluiting van de manieren waarop normontwikkeling plaatsvindt en nieuwe typen van dialogische verantwoording. In dat licht is de notie van belang dat er geen anonimiteit mag bestaan waar normen worden bedacht: géén normen zonder bedenker!

Tegen de achtergrond van ethiek- en normontwikkeling spelen ook vragen omtrent de rechtsspraak. Hoe bevorderend is de rol van de rechter in dezen? En wanneer het gaat om administratief recht, hoe toegankelijk is bijvoorbeeld de mogelijkheid om voorziening te vragen wanneer het gaat om al te voortvarende handelingen? Wat is de betekenis van het kort geding in dezen, van maatgevende oriëntatie, van (alternatieve) conflictbeslechting en de aandacht voor de normen van omgang?

Voor wat betreft de bijdrage aan normontwikkeling zal het helpen als er veel bredere consultatierechten en -plichten in het leven zouden worden geroepen dan nu het geval is. Niet degene die consulteert zou moeten uitmaken wie er geconsulteerd wordt, maar degene die geconsulteerd wil worden. Bovendien zouden de rechten en plichten aan dit front geprotocolleerd moeten worden. In zekere zin is consultatie de uitwerking van de normen van wederkerigheid, reflectie en openheid, als kenmerken van de rechtsstatelijke cultuur. Adequate geschilbeslechting breidt het gebied van rechtsvorming uit.

Denkend in termen van normontwikkeling bepleiten we verder dat veiligheid één van de grondrechten voor de burgers wordt. En dan wel als een modern, horizontaal werkend grondrecht. Het recht op veiligheid vormt het logische complement van de verschillende lagen van de rechtsstaat die we hebben weergegeven. Veiligheid raakt aan nagenoeg alle aspecten van deze lagen van de rechtstaat. De rechtsstaat moet zorgen dat burgers zich veilig voelen en dat ze veilig zijn. Deze kerntaak van de rechtstaat dient niet alleen door de overheid te worden gerealiseerd maar tevens binnen de ontstane netwerksamenleving. De burger blijft in deze netwerksamenleving recht hebben op veiligheid. Voor de 21e eeuw vormt dit veiligheidsgrondrecht een belangrijke leidraad voor de organisatie en het functioneren van de overheid.

Om te kunnen leren en om je iets van anderen aan te trekken moet je je veilig voelen. Veiligheid is in zichzelf een wederkerig concept. Daarom zijn de persoonlijke, de private en de publieke voorwaarden voor democratisch burg-

erschap zo belangrijk. Het recht op veiligheid is het logische complement van het recht op vrijheid dat besloten ligt in de conceptie van de rechtsstaat. Hierin gaan twee kenmerken van de rechtsstaat samen, die van *borging* en van *afdwingbaarheid*. Veiligheid raakt aan het rechtsstatelijk basisgevoelen. Daarom is het een kerncompetentie van de rechtsstaat, die niet alleen door de overheid kan worden gerealiseerd, maar ook een verantwoordelijkheid is in de netwerk-samenleving.

#### 4. Wederzijdse aantrekkelijkheid

Ons staat geen gesloten netwerksamenleving voor ogen, gebaseerd op verhoudingen van onderlinge afhankelijkheid. Daar tegenover hebben wij het gehad over een cultuur van de open samenleving, van wederzijdse aantrekkelijkheid en in verband daarmee over *het leerplan voor de democratische rechtsstaat*. Om te kunnen functioneren in een rechtsstaat moet je *competent* zijn. Hier vinden we het begin van een positief en verplichtend element van *burgerschap*. Met het recht op toegang tot de normontwikkeling in de netwerken, komt ook de plicht te zorgen dat je over de persoonlijke bekwaamheid beschikt. En dat is niet zo maar een plicht die je aan (bepaalde) individuen toewijst, maar een opdracht aan ons allemaal. Het is een opdracht die alleen te verwezenlijken is wanneer we ons daarbij wat van elkaar aantrekken. Dat is een kernprincipe, niet alleen voor de overheid, maar voor iedereen die zich het publieke belang aantrekt. Het is de positieve formulering van de principiële verhouding tussen recht en plicht en van het criterium van *wederkerigheid*. Het kiest zijn vertrekpunt bij de behoefte aan goede *afspraken* en aan normontwikkeling inzake de omgang met de dingen en met elkaar, een behoefte aan wederzijdse betrokkenheid, die eigen is aan het arrangement van de netwerkmaatschappij.

Er zijn 'harde' politieke redenen om de democratische rechtsstaat te actualiseren. Het nieuwe internationaal georiënteerde autoritaire denken roerden we al aan. Hier thuis in Nederland kennen we de veelal zwijgende tegenstem, die van het parlementaire centralisme. Maar in een steeds pluralistischere wereld is parlementair monisme een illusie en geen oplossing. En het is maar de vraag of de stemverheffing in de aanloop naar de landelijke verkiezingen blijvend zal zijn. De netwerksamenleving is een participatiemaatschappij en die leert ons dat een eenzijdige focus op parlementaire besluitvorming illusiepolitiek oplevert.

Democratisch burgerschap vormt het fundament van de nieuwe rechtsstaat. En dan gaat het om zo compleet mogelijk burgerschap. De netwerkmaatschappij vertegenwoordigt een wereld waarin burgers de sociale en publieke plicht

hebben zich op de hoogte te stellen, besluiten te nemen, opinies te hebben en te uiten en mensen in hun verantwoordelijkheid te kiezen. Zo'n arrangement lijkt ons meer rechtstatelijke garanties te bieden dan het doolhof waarin feiten, besluiten en normen op onnaspeurbare wijze tot stand komen, omdat slechts weinigen de weg weten, deze kunnen gaan of zelfs maar worden toegelaten.

## **5. Kiezen van personen in belangrijke functies**

Informatie verschaffen en verkrijgen, opinies kenbaar maken en meewegen, dat is allemaal nog niet hetzelfde als het nemen van democratische besluiten en je daarvoor verantwoorden. Kenmerkend voor een nieuwe politieke cultuur van de democratische rechtsstaat is *verantwoording*. En in het licht van dat criterium dienen de burgers de macht te hebben om een besluit te verwerpen of belangrijker nog de persoon uit functie te zetten, die de macht tot besluiten uitoefent.

Het rechtstatelijk karakter van onze rechtsstaat neemt af. Dat geldt ook voor het democratisch karakter van de samenleving. Het territoriale openbaar bestuur kent weliswaar overwegend gekozen bestuurders, maar heeft er een geduchte grote broer bij gekregen: het functionele openbaar bestuur, verdeeld over honderden zelfstandige bestuursorganen. De besturen daarvan worden bijna allemaal benoemd. Het is niet toevallig dat in Nederland het rechtstatelijk en het democratisch gehalte tegelijkertijd afnemen.

Geen van al die bestuurders wordt door ons gekozen. Niet één legt direct verantwoording af. Wat is er tegen het kiezen van al die diegenen die ons besturen, vorm geven aan onze omgeving en toezicht houden? Waarom kiezen we de provinciale planoloog niet? Waarom niet de stadsarchitect? Waarom niet de officier van justitie? Waarom niet de burgemeester? Natuurlijk zou je in die gevallen over de nodige competenties moeten beschikken. Maar wat is daar tegen, wanneer die competenties zelf ook weer in het democratisch rechtstatelijk bestel ontworpen worden?

Waarom staat de maatschappij ons wel toe gecompliceerde en verstrekkende beslissingen te nemen, zowel zakelijk als privé, terwijl bij beleidskeuzes in de publieke sfeer de formele aanwezigheid van de burger wordt gereduceerd tot eens in de zoveel jaar een kruisje op een stembiljet? Burgers laten zich niet zo reduceren en starten dus massaal hun eigen netwerken, waarin zij doen wat zij van de politiek niet mogen. Ook hier zien we weer een afname van het democratisch gehalte.

Waarom kunnen wij niet elke week gezamenlijk een paar publiek relevante besluiten nemen? In kleine kring doen sommigen van ons dat al dagelijks. Denk aan zeer rijke, machtige (groepjes van) burgers, single-issue organisaties enzovoort die in staat zijn besluiten te nemen die van grote invloed zijn op de publieke zaak zonder dat daar publieke verantwoording tegenover staat. In plaats van publiek relevante besluiten aan belangengroepen en rijke, machtige individuen over te laten bepleiten wij dat dergelijke besluiten vaker op democratische wijze worden genomen. En ook hier zal gelden dat niet iedereen zomaar gekwalificeerd is voor elk besluit. Recht en democratie kunnen niet zonder elkaar de één versterken en de ander verwaarlozen is illusiepolitiek.

## 6. Geen uitsluiting

Dit verhaal gaat ten dele over uitsluiting en dat brengt ons op een volgend punt. Ooit betekende de vrijheid van drukpers het vermogen tot lezen en schrijven. De veronderstelling dat de maatschappij van vandaag, virtueel of niet, toegankelijk is voor iedereen is onjuist en wordt met de dag onjuister. Het meest schrijnende voorbeeld daarvan wordt gevormd door *onze illegalen*. Over rechtsstaat gesproken: ze zijn er wel, maar we willen ze niet zien. Is dat niet de ernstigste vorm van uitsluiting die we nu in Nederland kennen?

Economisch gezien ontwikkelt zich in en rond de beschaafde wereld niet alleen een onderklasse die wordt uitgebuit, maar ook een klasse mensen die we eenvoudig niet meer nodig hebben. In de 19<sup>e</sup> eeuw ontwikkelde zich de uitbuiting, nu de uitsluiting. Duidelijk is dat naarmate de uitsluiting zich verder ontwikkelt, de rechtsstaat meer afkalft. Haar basale kenmerken, zoals we die in hoofdstuk 2 hebben aangeduid, werken dan niet meer. De rechtsstaat is er niet voor de happy few. Hij is er voor een ieder, of hij is er niet. Eén rechtstatelijke oplossing voor het illegalenvraagstuk is er: illegaliteit zou moeten verjaren. Het valt niet in te zien waarom het plegen van een moord wel, maar onwettig het land binnenkomen niet zou mogen verjaren.

Wat zal sterker blijken: het op toegang gerichte beleid dat wij voorstaan, of de tendenties tot uitsluiting? Voor democraten is er maar één antwoord en daarmee hopen wij een begin te hebben gemaakt met dit pleidooi voor de noodzakelijke actualisering van de democratische rechtsstaat.



## 7. Toegang in drievoud

Hoe komen we tot een praktische actualisering van de rechtsstaat? Naast normen en kenmerken van de democratische rechtsstaat draait het om de knelpunten en ontoegankelijkheden. Bij de toekomstige rechtstaat zal het gaan om de *toegang in drievoud* de toegang tot voorzieningen, tot normontwikkeling en tot besluitvorming. Dan kan licht de vraag worden gesteld: moeten niet ook de wijzigingen in het rechtskader worden overdacht die dit proces zouden kunnen ondersteunen?

Het zal wel moeten: de rechtsstaat zal zich met de ontwikkeling van de maatschappelijke praktijken moeten mee-ontwikkelen. Al zijn de maatschappelijke verhoudingen gehorizontaliseerd en al nemen nogal wat burgers deel aan krachtige en soms ook heel machtige netwerken, dat wil dan nog niet zeggen dat dit voor alle burgers geldt.

## Noten

- 1 Ontleend aan de oratie van Bovens, M A P, 'De digitale rechtsstaat, beschouwingen over informatiemaatschappij en rechtsstaat', Universiteit Utrecht 1998, gepubliceerd door Samsom, 1999
- 2 Castells, M, The rise of the network society, Volume I of The Information Age Economy, Society and Culture, 1996, Oxford, pagina 469
- 3 Zie Bovens, M A P, 'De digitale rechtsstaat, beschouwingen over informatiemaatschappij en rechtsstaat', Samsom, 1999.
- 4 Zie Muller, E R, Conflictbeslechting Kruisbestuiving van rechtswetenschap en bestuurskunde, Kluwer, 2001
- 5 Zie Albeda, W en M D ten Hove, Neocorporatisme Evolutie van een gedachte, verandering van een patroon, Kampen 1986 en Docters van Leeuwen, A W H L e.a., Commissie ICT en overheid (2001) Burger en overheid in de informatiesamenleving De oorzaak van institutionele innovatie
- 6 Zie ook Fokkink, P F M en T F M Hooghiemstra, De Burger als 'sluiswachter', veranderingen in het politieke proces, in Referenda en politiek, Ideeën 3, 1993, p 7-19
- 7 Tielenburg, C T en C W de Vries, Globalisering van economie, politiek en cultuur, de parlementaire democratie in het jaar 2001, in Andeweg, R B (red ), *Tussen kloof en gat? De parlementaire democratie in de 21<sup>e</sup> eeuw*, vereniging Thorbecke, Wassenaar 1996, pp 21-34
- 8 In dit proces past ook de overgang van het besturen krachtens de wet naar een besturen krachtens de *regel*, zoals dat in netwerken plaatsvindt. In eerste instantie was er slechts sprake van besturen krachtens de wet (gebaseerd op de principes van de rechtsstaat) Thans zijn wij in een fase van het besturen krachtens de (spel-)regels van de netwerkstaat De overheid neemt, als één actor onder (vele) andere, deel aan interacties en communicatie in beleidsnetwerken, dat wil zeggen aan het uit-onderhandelen van deelbelangen In deze netwerken zijn de bestuurlijke verhoudingen getransformeerd van 'verticale' gezagsrelaties tot 'horizontale' ruilbetrekkingen De wet vervult in toenemende mate een functie waar deze in het teken staat van 'economische' opbrengsten en daarom kan zij op de plaats zelf worden 'vervangen' (of aangevuld) door de spelregels van het netwerk Dit zijn de regels die de ruilverhoudingen bepalen Zij kunnen zelf weer snel en zonder formele of publiek te verantwoorden procedures worden aangepast aan nieuwe omstandigheden Zie hierover Tielenburg en De Vries, a w, p 26-27
- 9 Leenen, H J J, Volksgezondheid in het perspectief van de burger, eens schets van ontwikkelingen ten behoeve van een sociaal-liberale politiek, Wetenschappelijk Bureau Democraten 66, 2000, p 9
- 10 Idem, p 9 en 10
- 11 Idem, p 29

- 12 Zie Graaf, H van de en R Hoppe, *Beleid en politiek*, Bussum 1995, p 168
- 13 Nota Wonen Mensen, wensen, wonen Wonen in de 21<sup>e</sup> eeuw, Ministerie VROM
- 14 Zie over beleidsnetwerken Hufen, J A M en A B Ringeling, *Beleidsnetwerken*, Den Haag 1990
- 15 Zie Randen, A. van, Het open bouwproces, in H Konstapel e a (red ), *De onvermijdelijke culturele revolutie*, SMO, Den Haag z j., pp 248-254
- 16 Zie Tielenburg, C T. Reinventing Democracy, *Idee*, jrg 17, nr 1, en Id , Verzelfstandiging, decentralisatie en medezeggenschap, *Idee*, jrg 17, nr. 2, en Id , Een 'lege' methode, *Idee*, jrg 17, nr 4
- 17 Zie Tielenburg, C T, Verzelfstandiging, decentralisatie en medezeggenschap, *Idee*, jrg. 17, nr 2
- 18 Kaptein, M en R van Tulder, Noodzaak van en eisen aan stakeholderdialoog, in *Civis Mundi*, jrg. 42, januari 2002, pp 22-28
- 19 Fukuyama, F, *The End of Order*, The Social Market Foundation, september 1997, p 4
- 20 Fukuyama, a w , p 97-108
- 21 Zie Hoven, J. van den, 'Informatietechnologie en politiek, een pleidooi voor reflectie', *Idee*, juli 1999, p 14-17
- 22 Zie [www.w3.org/consortium](http://www.w3.org/consortium) tal van grote en machtige bedrijven zijn hier lid van en wordt geleid door de toonaangevende universiteiten in de Verenigde Staten, Frankrijk en Japan
- 23 Zie Hugenholtz, P B , *Het Internet het auteursrecht voorbij?* Deel IV in *Recht en Internet*, Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging, 128<sup>e</sup> Jaargang/1998-I, preadviezen van A W Koers e a , W E J Tjeenk Willink, Deventer, 1998.
- 24 Hugenholtz, P B idem
- 25 Zie Bekkers, V.J J M., Virtuele beleidsgemeenschappen, in *Bestuurskunde*, jaargang 10, september 2001, nummer 6, p 252-261
- 26 Zie Rosenthal, U e a , *Openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn, 1996

## Literatuurlijst

- Albeda, W en M D ten Hove, *Neocorporatisme. Evolutie van een gedachte, verandering van een patroon*, Kampen 1986
- Albeda, W, G Endenburg en G van Vliet, *Perspectief op werk voor iedereen*, Delft 1998
- Andeweg, R B (red ), *Tussen kloof en gat? De parlementaire democratie in de 21<sup>e</sup> eeuw*, vereniging Thorbecke, Wassenaar 1996
- Bekkers, V J J M., Virtuele beleidsgemeenschappen, in *Bestuurskunde*, jrg. 10, nr 6, september 2001, p 252-261
- Berg, A H., Private instellingen van publiek belang, *Openbaar bestuur*, jrg. 6 ,nr 2, pp 8-12
- *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*, Raad voor het Openbaar bestuur, Den Haag 2000
- Bobbio, N., *Liberalism and Democracy*, London/New York 1990
- Bovens, M A , *De digitale rechtsstaat, beschouwingen over informatiemaatschappij en rechtsstaat*, Samsom, Alphen aan den Rijn 1999
- Castells, M , *The Rise of the Network Society. The Information Age Economy, Society and Culture*, Vol I, 1996
- Castells, M , *The Power of Identity The Information Age Economy, Society and Culture*, Vol II, Malden/Oxford 1997
- Castells, M , *The Internet Galaxy, Reflections on the Internet, Business, and Society*, Oxford University Press, 2001
- Dahrendorf, R , *Life Chances, Approaches to Social and Political theory*, Chicago (Ill ) 1979
- Dahrendorf, R , *The modern Social Conflict, An Essay on the Politics of Liberty*, Berkeley/Los Angeles 1988
- Docters van Leeuwen, A W H L., De staat van de rechtsstaat, hoofdstuk 9 in Burkens e a , *'Gelet op de Grondwet'*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1998, p 139-150.
- Docters van Leeuwen, A W H L e a , Commissie ICT en overheid (2001) *Burger en overheid in de informatiesamenleving De oorzaak van institutionele innovatie* Den Haag 2001. (www.minbzk.nl )
- *Economische dynamiek en sociale uitsluiting*, rapport van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, SER, 1997
- Goffman Erving, *Total Instituties*, Rotterdam 1975.
- Fokkink, PFM en TFM Hooghiemstra, De Burger als 'sluiswachter', veranderingen in het politieke proces, in Referenda en politiek, *Ideeen 3*, 1993
- Foqué, R en A C 't Hart, *Instrumentaliteit en rechtsbescherming*, Arnhem/Antwerpen 1990
- Frissen, P.H A , *De virtuele staat*, Schoonhoven, 1996/1998
- Fukuyama, F , *The End of Order*, The Social Market Foundation, London 1997

- Gerrichhauzen, L G , *Het woningcorporatiebestel in beweging*, Delft 1990
- Glastra van Loon, J , *Norm en Handeling. Bijdrage tot en kennistheoretische fundering der sociale wetenschappen*, Leiden 1956
- Godfroy, A J A en N J M Nelissen, *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*, Bussum 1993
- Graaf, H en R Hoppe, *Beleid en politiek*, Muiderberg 1995
- Hoogerwerf, A , *Politiek als evenwichtskunst*, Alphen a/d Rijn 1995
- Hoven, J van den, Informatietechnologie en politiek, een pleidooi voor reflectie, *Idee*, jrg 20, nr 3
- Hugenholtz, P B , Het Internet het auteursrecht voorbij? Deel IV in *Recht en Internet, Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging*, 128<sup>e</sup> Jaargang/1998-I, preadviezen van A W Koers e.a , Deventer 1998
- Kaptein, M en R van Tulder, Noodzaak van en eisen aan stakeholderdialoog, in *Civis Mundi*, jrg 42, januari 2002, pp 22-28
- Kessels, J.W.M , *Het corporate curriculum*, Oratie, Leiden 1996
- Kortmann, C A J M , *Constitutioneel recht*, Deventer 1990
- Lambooy, J en C W de Vries, *Naar een vitale economie*, Wetenschappelijk Bureau D66, Den Haag 1997
- Leenen, H J J , *Volksgezondheid in het perspectief van de burger, eens schets van ontwikkelingen ten behoeve van een sociaal-liberale politiek*, Wetenschappelijk Bureau D66, Den Haag 2000
- Muller, E.R *Conflictbeslechting Kruisbestuiving van rechtswetenschap en bestuurskunde*, Kluwer, 2001
- Naschold, F , *Modernisering des Staates Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*, 1994
- Offe, C , The State and its Subject Matter, in Id , *The State and Modernity*, 1996
- Osborne, D and T Gaebler, *Reinventing Government How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading Mass 1992.
- Peper, B , *Op zoek naar samenhang en richting Een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving*, 1999 ([www.nrc.nl/Doc/peper.html](http://www.nrc.nl/Doc/peper.html))
- Putten, J van, *Politieke stromingen*, Utrecht 1990
- Randen, A van, Het open bouwproces, in H Konstapel e a (red ), *De onvermijdelijke culturele revolutie*, SMO, Den Haag z j
- Rosenthal, U e a , *Openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn, 1996
- Sargent, L T , *Contemporary Political Ideologies*, Homewood (III ) 1981
- Thijn, E van, *Politiek en bureaucratie Baas boven baas*, Amsterdam 1997
- Tielenburg, C T , Reinventing Democracy, *Idee*, jrg 17, nr 1
- Tielenburg, C T , Verzelfstandiging, decentralisatie en medezeggenschap, *Idee*, jrg 17, nr 2
- Tielenburg, C T , Een 'lege' methode, *Idee*, jrg 17, nr 4
- Tielenburg, C T en C W de Vries, Globalisering van economie, politiek en

cultuur, de parlementaire democratie in het jaar 2001, in Andeweg, R B (red ), *Tussen kloof en gat? De parlementaire democratie in de 21<sup>e</sup> eeuw*, vereniging Thorbecke, Wassenaar 1996, pp 21-34

- Tielenburg, C T en C W de Vries, Sociaal-liberalisme in de netwerkmaatschappij, in *Idee*, jrg 20, nr 2, p 13-16
- Toonen, Th , Corporaties in een veranderend middenveld, in *Woningcorporaties tussen markt en missie*, NWR-jaarbericht 1997
- Visser, J en A Hemerijck, '*A Dutch Miracle*' *job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam 1997
- Woerdman, E , *Politiek en politicologie*, Groningen 1999
- Vries, C W de en C J M Schuyt (red ), *De open samenleving en haar vrienden*, Amsterdam/Meppel 1995
- Vries, C W de, *De waarde van de democratie*, Wetenschappelijk Bureau D66, Den Haag, 1994
- Vries, C W de, In gradaties, mensenrechten in Nederland, in Huinder, C , *Mensenrechten in de politiek, fundament of byzaak*, Stichting Bevordering Maatschappelijke Participatie, 1998, p 107-119
- Vries, C W de, De noodzakelijke heruitvinding van de vertegenwoordigende democratie Over parlement en politieke partijen in de netwerksamenleving, *Jaarboek 2000 DNPP*, Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Groningen 2001



## Over de auteurs

**Arthur Docters van Leeuwen** is voorzitter van het bestuur van de Autoriteit Financiële Markten en voormalig super procureur-generaal

**Theo Hooghiemstra** is werkzaam bij het College bescherming persoonsgegevens en voormalig Provinciale Statenlid voor D66 te Overijssel

**Erwin Muller** is hoogleraar Conflictbeslechting aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden, directeur van het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement en directeur van de Nederlandse Politie Academie

**Carel Tielenburg** is docent bestuurskunde aan de Haagse Hogeschool en voormalig medewerker bij het wetenschappelijk bureau van D66

**Christiaan W. de Vries** is adviseur bij het bureau Kessels & Smit, *The Learning Company* Hij is van 1990 tot 2000 directeur geweest van het wetenschappelijk bureau van D66





Wetenschappelijk Bureau D66  
Postbus 660  
2501 CR Den Haag

Telefoon: 070 - 35 66 066  
Fax: 070 - 36 41 917

E-mail: [landelijk.secretariaat@d66.nl](mailto:landelijk.secretariaat@d66.nl), [www.d66.nl](http://www.d66.nl)

***Sociaal-Liberale Perspectieven***